

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 472213

ASSOCIATION FRANCAISE D'ETUDE
ET DE PROTECTION DES POISSONS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 7 avril 2023

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 16, 23 et 24 mars 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association française d'étude et de protection des poissons demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 9 mars 2023 du secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre chargé de la mer portant nouvelles dates de pêche de l'anguille européenne (*Anguilla anguilla*) aux stades d'anguille de moins de 12 centimètres, d'anguille jaune et d'anguille argentée en domaine maritime.

Elle soutient que :

- elle est recevable à agir eu égard à son objet statutaire ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que l'arrêté contesté allonge les périodes de pêche en zone maritime de l'anguille, espèce classée en danger critique d'extinction par l'Union internationale pour la conservation de la nature, selon le lieu, en retardant la fin de la période de pêche du 15 février ou 1^{er} mars au 31 mars au stade de l'anguille argentée, et du 31 août au 30 septembre au stade de l'anguille jaune, et en avançant le début de la période de pêche du 1^{er} mai au 1^{er} avril au stade de l'anguille jaune ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté ;
- l'arrêté contesté est entaché d'irrégularité en ce que la procédure de participation du public prévue à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement n'a duré que dix-neuf jours au lieu de vingt-et-un jours, privant le public d'une garantie ;
- il est entaché d'incompétence dès lors que, l'anguille étant un poisson migrant entre le milieu marin et les eaux douces, la signature du ministre de la transition écologique était également requise en application de l'article R. 922-29 du code rural et de la pêche maritime ;
- il est entaché d'irrégularité en ce qu'il a été adopté sans avoir préalablement fait l'objet d'une évaluation de ses incidences au regard des objectifs de conservation des sites Natura 2000 qu'il est susceptible d'affecter de manière significative, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

- il est entaché d'irrégularité en ce qu'il a été adopté sans avoir préalablement fait l'objet de l'évaluation environnementale systématique prévue à l'article L. 122-4 du code de l'environnement ;
- il méconnaît le principe de non-régression prévu à l'article L. 110-1 du code de l'environnement en ce qu'il allonge certaines périodes d'ouverture de la pêche à l'anguille ;
- il méconnaît les dispositions du d) du 2 de l'article 13 règlement (UE) 2023/194 du Conseil du 30 janvier 2023 en ce que les périodes de fermeture de la pêche qu'il prévoit ne sont pas cohérentes, d'une part, avec les objectifs de conservation fixés par ce règlement et, d'autre part, avec les schémas de migration temporelle de l'anguille d'Europe ;
- il est entaché d'une erreur d'appréciation au regard de l'avis du Conseil international pour l'exploration de la mer du 3 novembre 2022, selon lequel aucune capture d'anguille ne devrait être autorisée en 2023 ;
- il méconnaît les dispositions des articles L. 436-11 et R. 436-44 du code de l'environnement dès lors qu'il modifie uniquement les périodes d'ouverture de la pêche à l'anguille en domaine maritime en aval de la limite de salure des eaux sans modifier les périodes d'ouverture de la pêche en eau douce.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés les 22 et 27 mars 2023, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et qu'aucun des moyens soulevés n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté.

La requête a été communiquée à la Première ministre, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ainsi qu'au secrétariat d'Etat auprès de la Première ministre, chargé de la mer, qui n'ont pas produit d'observations.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'Association française d'étude et de protection des poissons et, d'autre part, la Première ministre, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargé de la mer ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 27 mars 2023, à 10 heures 30 :

- les représentants du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au 28 mars 2023 à 17 heures ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le règlement (UE) n° 2023/194 du Conseil du 30 janvier 2023 ;
- le règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

Sur le cadre juridique du litige :

En ce qui concerne le cadre réglementaire général des mesures pour la protection et l'exploitation durable du stock d'anguilles européennes :

2. Le règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes établit un cadre pour la protection et l'exploitation durable du stock d'anguilles européennes de l'espèce *Anguilla anguilla*, espèce migratrice qui se reproduit dans la mer des Sargasses et grandit dans les eaux douces européennes, désormais classée dans la catégorie des espèces en situation de danger critique d'extinction. Aux termes de l'article 2 de ce règlement : « (...) 3. *Les États membres élaborent un plan de gestion de l'anguille pour chaque bassin hydrographique tel que défini au paragraphe 1. / 4. L'objectif de chaque plan de gestion est de réduire la mortalité anthropique afin d'assurer avec une grande probabilité un taux d'échappement vers la mer d'au moins 40 % de la biomasse d'anguilles argentées correspondant à la meilleure estimation possible du taux d'échappement qui aurait été observé si le stock n'avait subi aucune influence anthropique. Le plan de gestion des anguilles est établi dans le but de réaliser cet objectif à long terme. / (...) 9. Chaque plan de gestion de l'anguille contient le calendrier prévu pour atteindre l'objectif en matière de taux d'échappement fixé au paragraphe 4, selon une approche progressive et en fonction du taux de recrutement envisagé, et comprend les mesures qui seront appliquées à partir de la première année de mise en œuvre du plan de gestion (...).* » Aux termes de l'article 5 du même règlement : « 1. *Sur la base d'une évaluation technique et scientifique effectuée par le comité scientifique, technique et économique de la pêche ou par un autre organisme scientifique approprié, le plan de gestion de l'anguille est approuvé par la Commission conformément à la procédure visée à l'article 30, paragraphe 2, du règlement (CE) no 2371/2002. / 2. Les États membres mettent en œuvre les plans de gestion de l'anguille approuvés par la Commission, conformément au paragraphe 1, à partir du 1^{er} juillet 2009, ou le plus tôt possible avant cette date. / (...).* » Enfin, aux termes de l'article 7 du même règlement : « 1. *Si un État membre autorise la pêche d'anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm, (...) il réserve au moins 60 % de toutes les anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm pêchées dans ses eaux chaque année destinées à la commercialisation en vue de servir au repeuplement dans les bassins hydrographiques de l'anguille (...).* » Sur le fondement de ces dispositions, la Commission européenne a approuvé le 15 février 2010 le plan de gestion de l'anguille présenté par la France, qui définit neuf unités de gestion de l'anguille (UGA), qui correspondent à l'habitat naturel de l'anguille dans les bassins hydrographiques, dans les aires estuariennes et dans les aires maritimes de répartition de cette espèce.

En ce qui concerne le régime applicable à la pêche de l'anguille à ses différents stades de développement :

3. En aval des limites transversales de la mer, l'article R. 922-47 du code rural et de la pêche maritime interdit la pêche de l'anguille en dehors des UGA. Le régime applicable à cette pêche dans la partie des UGA située en aval des limites transversales de la mer est défini par les articles suivants de ce code en fonction des stades de développement de l'anguille : anguille de moins de 12 centimètres (civelle), anguille jaune, et anguille argentée.

4. L'article R. 922-48 du code rural et de la pêche maritime interdit la pêche de l'anguille de moins de 12 centimètres. Il permet toutefois de déroger à cette interdiction sur la façade atlantique, en Manche et en mer du Nord pendant une période de cinq mois consécutifs, fixée par arrêté du ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine. Des quotas de captures sont fixés et répartis par UGA. Pour la saison de pêche entre le 1^{er} novembre 2022 et le 25 mai 2023, l'arrêté du 20 octobre 2022 portant définition, répartition et modalités de gestion du quota d'anguille européenne (*Anguilla anguilla*) de moins de 12 centimètres pour la campagne de pêche 2022-2023 fixe ce quota à 23,5 tonnes pour les anguilles destinées à la mise en consommation et à 35,25 tonnes pour les anguilles destinées au repeuplement.

5. Aux termes de l'article R. 922-49 du code rural et de la pêche maritime : « *I. - La pêche professionnelle et de loisir de l'anguille jaune est autorisée en Manche et en mer du Nord, sur la façade atlantique et sur la façade méditerranéenne pendant une période fixée pour chaque unité de gestion par arrêté du ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine et du ministre chargé de la pêche en eau douce.* ».

6. L'article R. 922-50 du code rural et de la pêche maritime interdit la pêche de l'anguille argentée sur la façade atlantique, en Manche et en mer du Nord. Sur la façade méditerranéenne, la pêche de l'anguille argentée peut être pratiquée par les pêcheurs professionnels qui bénéficient d'une autorisation délivrée selon les modalités et pour une période fixée par arrêté du ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine.

En ce qui concerne la fixation de périodes annuelles de fermeture de la pêche de l'anguille :

7. La pêche de l'anguille a fait l'objet d'une fermeture de trois mois consécutifs en application des règlements annuels sur les possibilités de pêche pour les eaux de l'Union européenne de la zone CIEM depuis 2018 et pour la Méditerranée depuis 2019. Le règlement (UE) n° 2023/194 du Conseil 30 janvier 2023 établissant, pour 2023, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, et établissant, pour 2023 et 2024 de telles possibilités de pêche pour certains stocks de poissons d'eau profonde, a porté cette durée à six mois. Aux termes du paragraphe 2 de son article 13 : « *Il est interdit d'exercer des activités de pêche commerciales de l'anguille d'Europe (Anguilla anguilla), en tant qu'espèce cible ou en tant que prise accessoire, à tous les stades de développement, pendant une période d'au moins six mois. À cet effet, chaque État membre concerné détermine une ou plusieurs périodes de fermeture sous réserve de ce qui suit : (...) / d) la ou les périodes de fermeture sont cohérentes avec les objectifs de conservation fixés par le règlement (CE) no 1100/2007, les plans nationaux de gestion*

existants et les schémas de migration temporelle de l'anguille d'Europe au stade de développement respectif dans l'État membre concerné. »

Sur le litige :

8. Par un arrêté du 28 octobre 2013, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche ont fixé les dates de pêche de l'anguille européenne de moins de 12 centimètres. Par un arrêté du 5 février 2016, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a fixé les périodes de pêche de l'anguille européenne aux stades d'anguille jaune et d'anguille argentée.

9. Par deux arrêtés du 9 mars 2023, le secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargé de la mer a, d'une part, abrogé les arrêtés mentionnés au point 8 en tant qu'ils s'appliquent à la zone maritime, d'autre part, fixé de nouvelles dates de pêche de l'anguille européenne aux stades d'anguille de moins de 12 centimètres, d'anguille jaune et d'anguille argentée en domaine maritime. L'Association française d'étude et de protection des poissons demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution des dispositions de cet arrêté.

Sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

10. L'arrêté contesté a été pris par le seul secrétaire d'Etat auprès de la première ministre, chargé de la mer. Cet arrêté, en tant qu'il concerne respectivement les anguilles de moins de 12 centimètres, et les anguilles argentées, est pris en application de l'article R. 922-48 et R. 922-50 du code rural et de la pêche maritime, qui donnent compétence au ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine pour fixer les périodes de pêche en aval des limites transversales de la mer. Toutefois, en tant qu'il concerne les anguilles jaunes, il doit être pris en application des dispositions de l'article R. 922-49 de ce code, citées au point 5, par arrêté du ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine et du ministre chargé de la pêche en eau douce. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué, qui n'a pas été pris conjointement avec le ministre de la transition écologique, chargé de la pêche en eau douce est, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, relatives à la pêche de l'anguille jaune, mais non en ce qui concerne les autres dispositions de cet arrêté.

11. Les autres moyens de la requête, tirés de ce que l'arrêté est entaché d'irrégularité, en ce que la durée de procédure de participation du public a méconnu les dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qu'il a été adopté sans avoir préalablement fait l'objet d'une évaluation de ses incidences au regard des objectifs de conservation des sites Natura 2000 qu'il est susceptible d'affecter de manière significative, ni de l'évaluation environnementale systématique prévue à l'article L. 122-4 du code de l'environnement, qu'il méconnaît le principe de non-régression en ce qu'il allonge certaines périodes d'ouverture de la pêche à l'anguille, qu'il méconnaît les dispositions du d) du 2 de l'article 13 règlement (UE) 2023/194, qu'il est entaché d'une erreur d'appréciation au regard de l'avis du Conseil international pour l'exploration de la mer du 3 novembre 2022, selon lequel aucune capture d'anguille ne devrait être autorisée en 2023 et qu'il méconnaît les dispositions des

articles L. 436-11 et R. 436-44 du code de l'environnement dès lors qu'il modifie uniquement les périodes d'ouverture de la pêche à l'anguille en domaine maritime en aval de la limite de salure des eaux sans modifier les périodes d'ouverture de la pêche en eau douce ne sont pas, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des dispositions

Sur l'urgence :

12. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

13. Le rapport publié en 2020 par la Commission européenne sur l'évaluation de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 et des plans de gestion des anguilles relève que la population des anguilles européennes a diminué de 90 % depuis les années 1960 et 1970. Le conseil international pour l'exploitation de la mer (CIEM), dans son avis de mai 2022 sur les plans de gestion de l'anguille, a indiqué qu'aucun progrès global n'avait été accompli en vue d'atteindre l'objectif de 40 % d'échappement de la biomasse d'anguilles argentées dans l'ensemble de l'UE fixé par les dispositions citées au point 2. Dans son avis du 3 novembre 2022, il a recommandé que les captures d'anguille soient nulles dans tous les habitats et à tous les stades de développement, dans l'ensemble de son aire de répartition naturelle. Le règlement (UE) n° 2023/194, au vu de ces recommandations, a porté à six mois la durée de fermeture de la pêche, et encadré le calendrier de ces fermetures dans certaines zones notamment compte tenu des périodes de migration des anguilles et des pics de capture aux différents stades de leur cycle de vie. En l'absence de quotas, la fixation des périodes de pêche est, dans les zones où elle est autorisée, la seule mesure de régulation de la pêche de l'anguille jaune et de l'anguille argentée.

14. Il résulte de l'instruction que l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, qui fixe les dates de la pêche de l'anguille jaune, est susceptible de porter à sa conservation une atteinte grave et immédiate. Si le ministère de l'agriculture et de l'alimentation fait valoir que l'arrêt de cette activité est susceptible de porter une atteinte grave à l'équilibre économique des entreprises qui pratiquent cette pêche, principalement en Méditerranée, la suspension des dispositions contestées n'empêche pas l'autorité compétente de prendre dans un bref délai, dans l'attente de la décision au fond du Conseil d'Etat, un arrêté provisoire qui permettra la reprise de cette activité. Par suite, l'urgence justifie la suspension de l'exécution des dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué.

15. Il résulte de ce qui précède que l'association requérante n'est fondée qu'à demander la suspension de l'exécution de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué. Toutefois, dans la mesure où une ordonnance n° 472401 du juge des référés du Conseil d'Etat de ce jour ordonne la suspension de l'exécution de cet article en tant qu'il concerne les UGA Artois-Picardie, Seine-Normandie, Bretagne, Garonne-Dordogne-Charente Gironde et Adour-cours d'eau côtiers, il n'y a lieu d'en suspendre l'exécution qu'en ce qui concerne les trois autres UGA dans lesquelles cet article est applicable, c'est-à-dire les UGA Loire, Côtiers vendéens et Sèvre niortaise, Corse et Rhône-Méditerranée.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de l'article 1^{er} de l'arrêté du 9 mars 2023 du secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargé de la mer est suspendue en tant qu'il concerne les unités de gestion de l'anguille Loire, Côtiers vendéens et Sèvre niortaise, Corse et Rhône-Méditerranée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Association française d'étude et de protection des poissons ainsi qu'à la Première ministre, au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ainsi qu'au secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargé de la mer.