

N° 451798, Association Nature Environnement et autres
N° 458219, Association Défense des milieux aquatiques
N°s 461744 et 461745, Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu
aquatique et autre
N°s 463366 et 463367, Association France Nature Environnement et autres

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 31 janvier 2024
Décision du 26 février 2024

A paraître aux Tables (n° 458219)

CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle MERLOZ, Rapporteuse publique

1. Qui suis-je ? D'où viens-je ? Où vais-je ? C'est sans doute en écho à ces questions existentielles que philosophes, naturalistes et biologistes ont tenté au fil des siècles de percer le mystère de l'anguille. D'Aristote à Linné, à qui l'anguille d'Europe doit son nom scientifique (*Anguilla anguilla*), ce drôle de poisson suscite la curiosité et fascine par l'apparente absence d'organes de reproduction. Le jeune Freud lui consacre sa première étude sur la sexualité, disséquant – sans grand succès – quelques centaines d'anguilles à la recherche de gonades mâles. Johannes Schmidt, dont la persévérance sera en revanche récompensée, sillonne la mer pendant 18 ans pour collecter des larves d'anguilles de plus en plus petites et tenter de remonter à leur lieu de reproduction. On pourrait multiplier les anecdotes. Les connaissances sont encore récentes et les scientifiques restent toujours prudents lorsqu'il s'agit d'anguille. Il a fallu attendre la fin du XIX^{ème} siècle pour découvrir l'origine marine de ce poisson si particulier et mettre un terme définitif à la théorie de la génération spontanée et le début du XX^{ème} siècle pour dévoiler le lieu de sa naissance dans les abysses de la mer des Sargasses. Encore que l'endroit exact de sa reproduction demeure inconnu et certaines découvertes récentes émettent de nouvelles hypothèses. L'anguille est loin d'avoir livré tous ses secrets et les recherches se poursuivent.

Vous voilà avertis et c'est donc humblement que nous tentons de vous familiariser avec la créature que Patrick Svensson désigne dans son *Évangile des anguilles* comme la plus mystérieuse du monde animal. Cet extraordinaire migrateur est une espèce dite thalassotoque ou catadrome, c'est-à-dire qui vit en eau douce mais naît et se reproduit en mer. Après avoir été fécondés, les œufs deviennent des larves dites leptocéphales

qui se laissent porter par le Gulf Stream pour une longue traversée de plus de 6 000 km. Lorsqu'elles atteignent les côtes européennes un à deux ans plus tard, elles prennent progressivement la forme de petite anguilles transparentes, appelées civelles, qui colonisent les milieux accessibles. La plupart quittent les estuaires et prennent l'assaut des cours d'eau (« montaison ») où elles se transforment en anguilles jaunes et vont poursuivre leur croissance pendant de longues années, jusqu'à quinze ou vingt ans. Elles subissent alors une nouvelle métamorphose pour se préparer à leur voyage retour de quelques mois sous la forme d'anguilles argentées. Après avoir accumulé des réserves graisseuses, elles cessent de s'alimenter et descendent les cours d'eau jusqu'à la mer (« dévalaison ») où elles poursuivent leur périple vers la mer des Sargasses afin de s'y reproduire et mourir. Ce n'est, semble-t-il, qu'au terme de cet ultime voyage qu'elles atteignent la maturité sexuelle. Du fait de ce cycle de vie singulier, on sait désormais qu'en dépit d'une aire de répartition très vaste, les anguilles d'Europe appartiennent à une seule et même population. C'est donc à l'échelle européenne qu'il faut envisager les mesures de gestions de ce stock.

Autrefois présente en abondance, la population d'anguille européenne a connu un brutal déclin à compter des années 80. Les causes sont multiples avec des effets de synergies possibles : changements globaux (climat, courants...), parasitisme et virologie, facteurs anthropiques liés à la pêche, professionnelle et de loisir, mais aussi à la dégradation de son habitat (disparition des zones humides, canalisation des cours d'eau, obstacles divers à la migration, turbinages, pollutions, introduction de prédateurs...). Dès le début des années 2000, le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) a appelé de ses vœux l'élaboration d'un programme de reconstitution pour l'ensemble du stock d'anguille européenne, indiquant qu'il ne se situe plus dans les limites biologiques raisonnables et que la pêche actuellement pratiquée n'est pas durable. Cette espèce est classée depuis 2008 en situation de « danger critique d'extinction » sur la liste rouge mondiale des espèces menacées de l'Union internationale de conservation de la nature. Elle figure également depuis 2009 à l'annexe II de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973 qui comprend *« toutes les espèces qui, bien que n'étant pas nécessairement menacées actuellement d'extinction, pourraient le devenir si le commerce des spécimens de ces espèces n'était pas soumis à une réglementation stricte ayant pour but d'éviter une exploitation incompatible avec leur survie »*.

Ce mauvais état de conservation a conduit l'Union européenne à adopter un règlement le 18 septembre 2007¹ afin d'établir *« un cadre pour la protection et l'exploitation durable du stock d'anguilles européennes »* (article 1^{er}). Ce règlement-cadre est relativement court et peu prescriptif. Compte tenu de la diversité des situations et des besoins, il confie aux Etats membres le soin de recenser et d'identifier les différents bassins hydrographiques situés sur leur territoire constituant l'habitat naturel de

¹ Règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes.

l'anguille européenne et d'élaborer un plan de gestion de l'anguille pour chacun de ces bassins. Il fixe le cap : « *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* », étant précisé qu'il s'agit d'un « *objectif de long terme* » (article 2 § 4).

Les Etats membres disposent d'une large marge de manœuvre pour décider de la méthode et des moyens pour l'atteindre. L'objectif assigné étant difficilement quantifiable, il n'y a d'autres choix que de recourir à des approximations pour le déterminer. Le règlement énonce trois méthodes possibles : l'utilisation de données historiques antérieures à 1980, l'extrapolation du potentiel de production à partir de l'habitat ou un raisonnement par analogie avec des bassins hydrographiques similaires (article 2 § 5). S'agissant des moyens à mettre en œuvre, il se borne à fixer une liste - « *non limitative* » - de huit catégories de mesures devant être comprises dans les plans nationaux de gestion de l'anguille, au nombre desquelles des mesures contribuant à la réduction de l'activité de pêche commerciale, à la limitation de la pêche récréative et au repeuplement (article 2 § 8). Il impose par ailleurs aux Etats membres qui autorisent la pêche d'anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm (autrement dit des civelles), de réserver « *au moins 60 % de toutes les anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm pêchées dans [leurs] eaux chaque année destinées à la commercialisation en vue de servir au repeuplement dans les bassins hydrographiques de l'anguille (...)* » (article 7 § 1).

Le plan de gestion de l'anguille français a été adopté le 3 février 2010 et approuvé par la Commission européenne le 15 février suivant conformément aux dispositions de l'article 5 du règlement (selon la procédure dite de comitologie). Ce plan fait le choix, afin de faciliter la définition de mesures réalisables à court et moyen termes, de « *compléter l'évaluation de la biomasse produite par bassins par une approche en mortalité* » destinée à optimiser la survie de l'anguille européenne à chacun de ses stades de développement. Il énonce à cet effet plusieurs objectifs dits de gestion, dont le règlement sur l'anguille ne dit mot mais qui s'inspirent des recommandations du CIEM et doivent permettre d'atteindre, à terme, l'objectif global qu'il fixe. S'agissant des civelles, le taux de réduction de la mortalité par pêche par rapport à la moyenne des années 2003 à 2008 a été initialement fixé à 40 %, puis porté à 60 % à compter de l'année 2015². Le plan de gestion prévoit par ailleurs la création de deux comités nationaux destinés à éclairer la décision finale prise par les deux ministres concernés sur le niveau des quotas de pêche : un comité scientifique chargé plus particulièrement de formuler des recommandations au regard de l'état des stocks et un comité socio-économique auquel participent les professionnels et qui émet des avis sur les conséquences socio-économiques des mesures de gestion envisagées.

² Ce dernier taux étant également applicable pour les deux autres stades de développement de l'anguille.

Le plan de gestion de l'anguille de la France a été mis en œuvre, notamment, par le décret du 22 septembre 2010 relatif à la gestion et à la pêche de l'anguille³. Les articles R. 436-65-3 du code de l'environnement et R. 922-48 du code rural et de la pêche maritime qui en sont issus interdisent la pêche de l'anguille de moins de 12 cm, respectivement en amont et en aval de la « limite transversale de la mer ». Ils permettent toutefois aux ministres compétents de déroger à cette interdiction sur la façade atlantique, dans la Manche et en mer du Nord ainsi que dans les cours d'eau, affluents et sous-affluents et canaux qui s'y jettent, en octroyant aux pêcheurs professionnels bénéficiaires d'une autorisation, pour chaque saison de pêche et pour certaines zones, des quotas de capture des anguilles de moins de 12 cm. Ces arrêtés dérogatoires doivent préciser la part de captures destinée à la consommation et celle affectée au repeuplement.

Par une décision d'Assemblée du 12 juillet 2013 (n° 344522, au Rec.), vous avez eu à connaître de la légalité de ce décret et avez notamment jugé qu'il ne rend pas, par lui-même, impossible la réalisation de l'objectif de long terme de taux d'échappement vers la mer d'au moins 40 % de la biomasse d'anguilles argentées fixé par l'article 2 du règlement, ni ne méconnaît les exigences qui découlent de l'article 3 de la Charte de l'environnement et du principe de prévention énoncé par l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Ainsi que le soulignait notre collègue Emmanuelle Cortot-Boucher dans ses conclusions, la conformité du dispositif à cet objectif et ces exigences se joue en réalité à l'échelle des mesures d'application de ce décret, telles que la fixation des quotas de pêche, dont dépend l'amplitude des dérogations accordées aux pêcheurs professionnels.

Vous voilà confrontés, dix ans plus tard, à cette question à l'occasion de six recours pour excès de pouvoir dirigés contre les quatre arrêtés fixant le quota d'anguille européenne de moins de 12 cm pouvant être prélevé par les pêcheurs professionnels respectivement en mer et en eau douce, pour la campagne de pêche 2020-2021 et celle de 2021-2022.

Par une première requête (n° 451798), l'association Nature Environnement 17, l'association France Nature Environnement (FNE), la Fédération nationale de la pêche en France et la protection des milieux aquatiques (FNPF) et la Fédération départementale de la Charente-Maritime pour la pêche et la protection du milieu aquatique (FPPMA 17) contestent les arrêtés des 16 et 22 octobre 2020 relatifs à la saison 2020-2021. En dépit d'une formulation ambiguë des conclusions, vous êtes bien saisis d'une demande d'annulation de ces arrêtés et du rejet implicite de leur recours gracieux et non d'un contentieux d'abrogation.

³ N° 2010-1110.

Les cinq autres requêtes sont dirigées contre les arrêtés des 20 et 21 octobre 2021 relatifs à la saison 2021-2022 et, le cas échéant, le rejet implicite d'un recours gracieux. Elles sont, dans l'ensemble, sur la même ligne mais les conclusions et moyens ne se présentent pas exactement dans les mêmes termes. L'association Défense des milieux aquatiques (DMA) attaque conjointement ces deux arrêtés en limitant explicitement sa demande d'annulation « *en tant qu'ils fixent des quotas excessifs* » (requête n° 458219). L'association FNE et quatre autres associations⁴, d'une part, et la FNPF et la FPPMA 17, d'autre part, ont opté pour des requêtes distinctes, qui comportent quelques nuances, selon qu'est en cause le quota « mer » ou le quota « eau douce » (requêtes n°s 463366, 463367 et n°s 461744 et 461745). Si toutes les requérantes ont dans le collimateur le niveau trop élevé de ces deux quotas, les deux fédérations requérantes, qui militent pour un moratoire sur la pêche à la civelle, demandent explicitement, à titre principal, l'annulation de l'ensemble de ces arrêtés.

Ajoutons, mais cela restera sans incidence si vous nous suivez pour rejeter ces requêtes, qu'eu égard à la teneur des conclusions à fin d'injonction présentées, il conviendrait, dans le cadre de la jurisprudence *Société Eden* (CE, Sect., 21 décembre 2018, n° 409678, au Rec.), d'examiner prioritairement les moyens de légalité interne, certaines des requérantes ayant en outre choisi de hiérarchiser leurs prétentions.

2. Vous devrez au préalable confirmer votre compétence de premier et dernier ressort pour connaître de ces litiges en vertu du 2° de l'article R. 311-1 du CJA.

Il est de jurisprudence constante que la répartition des quotas nationaux de captures ou d'efforts de pêche ne présente pas un caractère réglementaire (CE, Ass., 21 octobre 1966, *Société Graciet*, n°s 61851, 61935, au Rec. p. 560 ; CE, 8 juillet 1992, *Fonds régional d'organisation du marché du poisson et autre*, n° 133143, inédite au Rec. ; CE, 8 juillet 2020, *Fédération nationale de la plaisance et des pêches en mer*, n° 429469, inédite au Rec. ; CE, 8 juillet 2020, *Fédération nationale de la plaisance des pêches en mer*, n° 429469, inédite au Rec.). Il en va toutefois différemment lorsque l'opération de répartition en cause va au-delà d'une simple déclinaison d'un dispositif de contingentement préexistant à une situation particulière et comporte une règle de portée générale telle que l'entend classiquement votre jurisprudence, fût-ce sous la forme de plafonds chiffrés. Vous avez ainsi admis votre compétence implicitement pour des arrêtés portant répartition entre les départements d'outre-mer de contingents d'exportation de rhum traditionnel (CE, 9 juin 2020, *Société Rhum Damoiseau et autres*, n° 426277, inédite au Rec.) et explicitement pour un arrêté prévoyant, pour certains produits viticoles et dans certaines zones géographiques, des limitations du nombre d'hectares rendus disponibles pour l'octroi d'autorisations de nouvelles plantations de vigne (CE, 6 janvier 2023, *Association des viticulteurs*

⁴ Association Nature Environnement 17, association Bretagne vivante, association FNE Pays de la Loire et association FNE Normandie.

d'Alsace, n° 454866, aux T.). Vous n'avez pas encore eu l'occasion de le juger mais il en va à nos yeux de même en l'espèce.

Les autres questions préalables ne soulèvent pas de difficultés particulières. Soulignons seulement que les fins de non-recevoir soulevées par le ministre peuvent être écartées au vu des pièces produites par les requérantes qui justifient avoir formé, dans le délai de deux mois suivant la publication des arrêtés attaqués, un recours gracieux prorogeant le délai de recours contentieux.

3. Les moyens de légalité externe ne vous retiendront guère. Les requérantes critiquent, avec une argumentation distincte mais qui se recoupe largement, la procédure organisant la participation du public menée, selon elles, dans des conditions irrégulières.

Il est tout d'abord reproché aux ministres de ne pas avoir mis à la disposition du public les avis du comité scientifique recueillis préalablement à l'adoption des arrêtés litigieux ainsi que le plan de gestion de l'anguille de la France. On peut le regretter mais aucune disposition, et notamment pas l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, ne l'imposait. Conformément à votre jurisprudence, il convient en revanche de vérifier si le public a bénéficié d'informations pertinentes de nature à permettre sa participation effective et utile à la consultation en cause (CE, 4 octobre 2017, *Chambre départementale d'agriculture de Seine-et-Marne*, n° 412239, inéd. au Rec. ; CE, 16 février 2022, *Association FNE*, n° 442607, aux T. sur un autre point) et si le contenu des notes de présentation des projets d'arrêtés mises à sa disposition⁵ n'a pas affecté la sincérité de la procédure (CE, 24 juillet 2019, *Ligue de défense des conducteurs et a.*, n° 421603 et s., aux T. sur un autre point ; CE, 31 octobre 2022, *Association One voice et a.*, n° 454633 et s., inéd. au Rec.).

C'est précisément sur ce terrain que poursuivent les requérantes en dénonçant une information tout à la fois insuffisante, erronée et biaisée. Ces notes décrivent classiquement le contexte et les objectifs des projets. Elles mentionnent notamment le déclin, qualifié d'inquiétant, du stock d'anguille européenne depuis 1980, les principaux facteurs explicatifs, les obligations européennes résultant du règlement sur l'anguille et l'engagement « *de long terme* » pris par les autorités françaises « *de stopper l'effondrement du stock* ». Après avoir rappelé l'objectif de gestion fixé dans le plan de gestion de l'anguille (réduction de 60 % de la mortalité par pêche des civelles par rapport à la moyenne des années 2003 à 2008), elles indiquent les quotas envisagés pour la campagne de pêche, à savoir le quota total de civelles pouvant être prélevées ainsi que sa répartition entre les marins pêcheurs et les pêcheurs professionnels en eau douce et selon sa destination à des fins de consommation ou de

⁵ Les projets et notes pour la pêche en eau douce et la pêche maritime ont été mis à disposition du public par voie électronique respectivement du 18 septembre au 9 octobre 2020 ainsi que du 22 septembre au 13 octobre 2020 (campagne 2020-2021) et du 22 septembre au 14 octobre 2021 ainsi que du 22 septembre au 13 octobre 2021 (campagne 2021-2022).

« repeuplement » des bassins hydrographiques où l'arrivée naturelle de civelles n'est plus suffisant. Enfin, ces notes de présentation précisent que les évolutions de quota proposées, à la baisse pour 2020-2021 et à la hausse pour 2021-2022, prennent appui notamment sur les préconisations du comité scientifique qui a constaté, dans un cas, une hausse du taux d'exploitation⁶ depuis 2014-2015 dépassant systématiquement l'objectif de gestion et, dans l'autre, un niveau quasi-stable de « recrutement » (arrivée des civelles) et un taux d'exploitation en légère baisse (quoique supérieur à l'objectif de gestion).

Contrairement à ce qui est soutenu, ces notes ne comportent pas d'éléments matériellement inexacts et étaient de nature à éclairer utilement le public. La circonstance qu'elles ne comportaient pas un bilan présentant la trajectoire de l'espèce sur plusieurs années ne vous arrêtera pas, pas plus que le fait qu'il n'ait pas été précisé que la proportion de 60 % du quota total destinée au repeuplement n'est qu'un minimum. Les requérantes ne convainquent pas, par ailleurs, que l'administration aurait fait une présentation biaisée des avis du comité scientifique. Les notes de présentation auraient certes pu être plus explicites sur la méthode de détermination des quotas. Pour autant, leur silence sur la question spécifique de la prise en compte de la contribution du repeuplement à la reconstitution du stock ne peut être regardé comme insincère, comme entretenant une confusion sur la nature des recommandations émises ou encore comme induisant en erreur le public. Le comité scientifique a expressément indiqué ne pas tenir compte de l'effet du repeuplement qui est à ce jour mal documenté et se limiter, conformément à la demande dont il était saisi, à évaluer l'impact de la pêche au travers du taux d'exploitation, sans distinction de la destination des civelles pêchées, laissant « à l'arbitrage des instances de gestion » la question de la répartition du quota national entre repeuplement et consommation. Nous allons revenir sur ce débat de fond dans un instant.

La FNPF et la FPPMA 17 développent une dernière critique qui leur est propre. Elles se plaignent de ce que les avis défavorables émis par le public au cours de la procédure de consultation conduite pour la campagne 2021-2022 n'ont pas été pris en compte. Vous savez toutefois que l'autorité compétente n'est pas tenue de se conformer aux observations et propositions du public. Elle doit seulement les « *prendre en considération* », selon les termes de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. Or, il n'est ni établi, ni même allégué, que tel n'aurait pas été le cas en l'espèce. La synthèse des observations du public se fait du reste l'écho de ces avis défavorables et vous jugez que la circonstance que la majorité des observations formulées aient été défavorables au projet de texte n'est pas de nature à rendre illégal ce texte (voyez par exemple : CE, 18 décembre 2019, *ASPAS ea.*, n° 419898 et s., inéd. au Rec.).

4. Les moyens de légalité interne sont plus délicats et doivent être examinés en gardant à l'esprit le cadre d'analyse tracé par vos décisions du 8 juillet 2020, *ADRM*

⁶ Défini comme le rapport annuel entre les captures et le recrutement de civelles.

(n^{os} 428271, 428276 et n^o 429018, aux T.) et du 20 mars 2023, *Ass. FNE et a.* (n^o 449788 ea, au Rec.). Rappelons qu'en matière de gestion des ressources halieutiques, votre contrôle est global : vous appréciez si l'ensemble des mesures prises par le pouvoir réglementaire pour encadrer la pêche d'une espèce donnée garantit un niveau suffisant de protection pour rétablir ou maintenir le stock de cette espèce concernée à un niveau de pêche durable. Comme nous allons le voir, ce cadre général doit être quelque peu adapté dans le présent litige afin de prendre en compte la superposition de deux règlements, d'une part, le règlement du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche (PCP)⁷ qui fixent des objectifs généraux en matière de gestion durable des ressources halieutiques et, d'autre part, le règlement propre à l'anguille qui fixe l'objectif spécifique d'échappement des anguilles argentées, ainsi que le renvoi par ce dernier à la mise en œuvre d'un plan national de gestion de l'anguille, qui fixe, pour l'atteindre, des objectifs intermédiaires de gestion en termes de mortalité.

4.1. Commençons par introduire les termes du débat. Nous nous excusons par avance de nos développements assez austères mais inévitables et qui ne doivent pas masquer l'importance des enjeux pour la reconstitution du stock d'anguille européenne comme pour le secteur de la pêche.

Pour la saison de pêche 2020-2021, les arrêtés des 16 et 22 octobre 2020 fixent un quota national de pêche de civelles de 57,5 tonnes, en baisse de 11,5 % par rapport à la saison précédente. Il est réparti entre les marins pêcheurs à hauteur de 87 % (50 025 kg) et les pêcheurs professionnels en eau douce pour les 13 % restant (7 475 kg), entre les différents bassins hydrographiques (sous-quotas par unités de gestion de l'anguille) et selon que les civelles pêchées sont destinées à la consommation (23 tonnes au total, soit 40 % du quota global) ou au repeuplement (34,5 tonnes au total, soit 60 % du quota global). Les arrêtés des 20 et 21 octobre 2021 font de même pour la saison de pêche 2021-2022, avec un quota légèrement plus élevé de 65 tonnes mais qui rejoint les niveaux fixés entre 2017 et 2020. Les clés de répartition restent identiques aux années précédentes, entre marins pêcheurs (56,55 tonnes) et pêcheurs professionnels en eau douce (8,45 tonnes), pour les sous-quotas par bassin et, comme l'exige le règlement sur l'anguille, entre la consommation (26 tonnes au total) et le repeuplement (39 tonnes au total). Ces arrêtés définissent en outre les modalités de gestion de l'ensemble de ces quotas.

Pour déterminer ces quotas, les ministres ont pris appui sur les avis du comité scientifique et du comité socio-économique. La portée de l'avis du comité scientifique est particulièrement discuté. Il a procédé à une estimation du niveau de prélèvement de civelles dans le milieu naturel permettant de respecter l'objectif de gestion fixé par le

⁷ Règlement (UE) n^o 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n^o 1954/2003 et (CE) n^o 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n^o 2371/2002 et (CE) n^o 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil.

plan de gestion de l'anguille (réduction de la mortalité par pêche des civelles de 60 %), sans tenir compte, nous l'avons dit, de la contribution à la reconstitution du stock des captures destinées au repeuplement, autrement dit en partant de l'hypothèse que le niveau de captures est égal au niveau de mortalité. Pour apprécier le niveau de recrutement de civelles, il s'est fondé sur deux modèles de prévisions : un modèle conservateur postulant une tendance à la décroissance exponentielle du recrutement (modèle à une tendance) et un modèle plus optimiste prenant en compte l'augmentation importante quoique passagère du recrutement (modèle à deux tendances). Il a calculé, à partir de chacun de ces modèles, les valeurs des taux autorisés de captures (exprimées en tonne) permettant d'atteindre l'objectif de gestion avec une probabilité de 25 %, 50 % et 75 %. Plus précisément, il a fourni, pour chaque scénario, une fourchette d'estimations avec deux valeurs extrêmes, l'une ne prenant pas en compte l'incidence de la diminution du nombre de pêcheurs et l'autre partant de l'hypothèse que cette diminution engendre une diminution équivalente du taux d'exploitation. Il ne propose pas de quotas en tant que tel mais relève que « *le modèle à une tendance avec une probabilité d'atteinte de l'objectif de 25 % et le modèle à deux tendances avec une probabilité d'atteinte de l'objectif de 75 % présentent des performances proches et, sur ces 6 années, les plus acceptables pour atteindre l'objectif sans engendrer des restrictions plus fortes que nécessaire* ».

Les ministres ont fixé des quotas de *consommation* (23 et 26 tonnes) se situant dans la fourchette basse de ces estimations, correspondant au scénario le plus précautionneux permettant d'atteindre l'objectif de gestion avec une probabilité de 75 % et avec l'hypothèse d'une incidence de la baisse du nombre de pêcheurs. Ce quota de consommation représentant 40 % du quota national de captures conformément à l'article 7 du règlement sur l'anguille, ils en ont déduit les quotas globaux de 57,5 et 65 tonnes en prenant en compte le quota destiné au repeuplement (égal à 60 % de ce total). C'est cette méthode de calcul qui est au cœur de la critique des requérantes. Selon elles, les estimations du comité scientifique sont des valeurs maximales de captures, toute destination confondue. Autrement dit, les ministres auraient dû fixer à ce niveau, non le seul quota de *consommation*, mais le quota *global* de captures, qui s'établirait ainsi à un niveau bien plus bas que celui retenu, à répartir ensuite entre un quota de consommation et un quota de repeuplement selon la clé de répartition fixée par le règlement.

4.3. Ceci étant précisé, nous pouvons examiner les moyens des requêtes, et en premier lieu ceux, les plus substantiels, qui leur sont communs et mettent en cause la conformité des arrêtés attaqués aux dispositions de l'article 7 du règlement sur l'anguille, aux objectifs poursuivis par ce règlement et le règlement « PCP » ainsi qu'aux exigences résultant des articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement. Cette pluralité affichée de moyens ne doit pas abuser : l'argumentation de fond qui les soutient donne plutôt l'impression d'« *un nombre infini de variations sur un même thème* »⁸.

Les requérantes estiment tout d'abord que la méthode de calcul suivie par les ministres pour fixer les quotas litigieux se heurte aux règles fixées à l'article 7 § 1 du règlement sur l'anguille qui, selon elles, impliquerait de déterminer, dans un premier temps, le quota de consommation, puis, dans un second temps, d'en déduire 60 % pour le réserver au repeuplement.

Toutefois, ces dispositions se bornent à fixer, lorsqu'un Etat membre décide d'autoriser la pêche des civelles, une clé de répartition du quota de civelles pêchées dans ses eaux chaque année « destinées à la commercialisation », notion qui inclut les civelles pêchées en vue tant de leur consommation que du repeuplement. Ces dispositions imposent seulement de réserver « au moins 60 % » de l'ensemble des civelles capturées au repeuplement, ce dont on déduit que les 40 % restant sont destinés à la consommation. On l'a vu, les ministres ont bien respecté cette clé de répartition. Ces dispositions ne disent mot en revanche du niveau auquel le quota global doit être fixé ou de ses modalités de calcul, qui sont donc laissés à l'appréciation des Etats membres en fonction des réalités et besoins locaux. Ces dispositions sont à nos yeux tout à fait claires, si bien qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle que sollicite, à titre subsidiaire, l'association FNE et autres.

4.2. Les requérantes soutiennent ensuite que les quotas globaux fixés par les arrêtés attaqués ne permettent pas d'assurer la protection et l'exploitation durable du stock d'anguille européenne en méconnaissance des objectifs poursuivis par les règlements « PCP » et « anguille ».

La PCP réformée a pour objectif, en vertu de l'article 2 du règlement du 11 décembre 2013, de garantir que la gestion des activités de pêche soit durable à long terme sur le plan environnemental tout en prenant en compte les enjeux économiques et sociaux. Elle applique, pour les espèces exploitées, « l'approche de précaution » et « vise à faire en sorte que l'exploitation des ressources biologiques vivantes de la mer rétablisse et maintienne les populations des espèces exploitées au-dessus des niveaux qui permettent d'obtenir le rendement maximal durable ». Ce RMD est défini, à l'article 4, comme « le rendement théorique d'équilibre le plus élevé pouvant être prélevé de manière continue en moyenne dans un stock, dans les conditions environnementales existantes moyennes sans affecter sensiblement le processus de reproduction ». Cet objectif général est donc bien applicable à l'anguille européenne.

Le règlement sur l'anguille, qui lui est antérieur mais n'a pas été modifié après son entrée en vigueur, s'en tient quant à lui, comme déjà indiqué, à un objectif de biomasse des échappées vers la mer d'au moins 40 % de la biomasse des géniteurs. La Commission européenne fournit une clé pour articuler ces deux textes dans l'évaluation, réalisée en 2020, des mesures établies pour la protection et la gestion

⁸ Expression empruntée à Antonine Maillet, *Le Huitième jour*.

durable du stock d'anguille européenne en vertu du règlement de 2007 et de l'efficacité des plans de gestions de l'anguille. Elle y indique que ce taux d'échappement est considéré comme un indicateur approximatif du RMD, tout en soulignant que cette approche en termes de RMD est particulièrement difficile à appliquer pour les espèces catadromes telles que l'anguille européenne. C'est d'ailleurs pour contourner cette difficulté que le plan français de gestion de l'anguille a défini des objectifs intermédiaires en termes de réduction de la mortalité pour atteindre, à terme, cet objectif d'échappement des anguilles argentées.

La réponse à apporter est délicate au vu des données scientifiques disponibles qui laissent planer de nombreuses incertitudes.

La biomasse d'anguille européenne n'est pas connue ni estimée en valeur absolue. On ne l'appréhende que de manière indirecte notamment à partir de l'indice de recrutement des civelles, lui-même estimé à partir de modèles complétés par des observations locales. En dépit de ces approximations, le déclin de la population depuis 1980 est indiscutable et, comme le relève le plan national de gestion de l'anguille, un effondrement de l'espèce n'est pas exclu⁹. Si le recrutement se maintient depuis une dizaine d'années à un niveau globalement stable, ce niveau est historiquement bas avec des effectifs oscillant entre 5 et 8 % de ceux observés en 1980¹⁰ et aucun signe particulier d'amélioration ne se manifeste en dépit des mesures adoptées en application du règlement sur l'anguille, à l'exception d'une reprise nette entre 2011 et 2014.

Suivant une « *approche de précaution* », le CIEM recommande depuis de nombreuses années dans ses avis sur les possibilités de pêche et la conservation de l'anguille européenne que toutes les mortalités anthropiques d'anguilles soient réduites « *aussi près que possible de zéro* » et, depuis son avis de 2021, l'arrêt de la pêche dans toutes les zones et eaux de l'Union européenne. Cette recommandation paraît difficilement conciliable avec celle du règlement sur l'anguille qui, s'il prévoit la mise en place de mesures de réduction de la pêche commerciale et de limitation de la pêche récréative, n'a pas interdit toute activité de pêche de l'anguille. Tout en soulignant le caractère lacunaire et peu fiable des données disponibles et ne pas être en mesure, notamment, d'évaluer l'état d'exploitation par rapport au RMD et l'« *approche de précaution* », il estime probable que la population de l'espèce soit bien inférieure aux « *points de référence limites biologiques potentiels* ». Par ailleurs, les évaluations réalisées par la Commission européenne en 2020 et le CIEM en 2022 constatent, en l'état des données disponibles qui restent insuffisantes, que l'exploitation de l'anguille européenne n'est pas durable. En dépit des mesures prises depuis 2009, on ne note pas d'amélioration globale de la situation du stock à l'échelle européenne et les échappées de reproducteurs sont, dans la majorité des Etats membres, inférieures à l'objectif fixé de

⁹ Baisse du recrutement en civelle de 8 % par an depuis 1980 et baisse du stock en place de 3,4 % par an depuis 1983 sur les stations de contrôle les plus favorables à l'anguille.

¹⁰ Cf les données du groupe de travail sur l'anguille (WGEEL), série « Elsewhere », la saison 1979-1980 étant la saison de référence en base 100.

40 %. La Commission européenne en déduit qu'il faudra « *beaucoup plus de temps* » pour l'atteindre.

Toutefois, eu égard à la longue durée de vie de l'anguille et à son cycle de vie et de reproduction unique et complexe, le règlement lui-même qualifie cet objectif d'objectif à long terme, sans imposer d'échéance précise ou de calendrier pour l'atteindre. Comme y insiste la Commission européenne, la reconstitution du stock d'anguille européenne est un processus de longue haleine qui prendra des décennies plutôt que des années, certains Etats-Membres estimant que l'horizon 2050 constitue une échéance raisonnable. Dans ces conditions, la circonstance que cet objectif ne soit pas atteint à la date des arrêtés attaqués n'est pas, à soi-seule, dirimante, pour autant que la trajectoire pour y parvenir à terme reste appropriée. Rappelons en outre que cet objectif englobe tous les facteurs de mortalité et non uniquement la mortalité liée à la pêche.

Cela conduit à se pencher sur l'atteinte de l'objectif intermédiaire de réduction de la mortalité par pêche des civelles de 60 %, fixé par le plan de gestion de l'anguille de la France. A s'en tenir aux avis du comité scientifique, cet objectif n'est à ce jour pas atteint. Si les quotas de pêche ont régulièrement diminué entre 2010 et 2015, ils ont par la suite augmenté pour se situer bien au-delà de la cible de gestion. Il indique qu'il aurait fallu, pour s'en approcher, fixer depuis 2015 un quota de captures autorisés autour de 30 à 40 tonnes, alors que le quota adopté oscille entre 60 et 70 tonnes. Si l'ampleur du dépassement est en réalité moindre en raison d'une sous-consommation chronique de ce quota, les captures déclarées (entre 35 et 55 tonnes) restent néanmoins depuis 2014-2015 au-dessus de la cible de gestion et l'indicateur de taux d'exploitation augmente depuis 2013-2014 pour se situer désormais au-dessus de 60 %, au-delà de l'objectif de gestion de 40 %.

Le ministre défendeur objecte que ces évaluations partent de l'hypothèse que le niveau de capture est égal au niveau de mortalité et ne prennent donc pas en compte la contribution à la reconstitution du stock des captures destinées au repeuplement, ce que, nous l'avons déjà dit, le comité scientifique prend effectivement soin de souligner dans ses avis. Sans se risquer à un chiffrage, le ministre soutient qu'en prenant en compte l'incidence du repeuplement, le niveau global de captures autorisées respecte la cible de gestion et est ainsi de nature à permettre une pêche durable du stock d'anguille européenne et à atteindre, à terme, le taux d'échappement vers la mer d'au moins 40 %. Il insiste sur le fait, d'une part, que le repeuplement fait partie des actions prescrites par le règlement sur l'anguille (article 2 § 8) et est considéré en tant que tel comme une mesure de conservation (article 7 § 8) et, d'autre part, que les mesures mises en œuvre par la France en la matière sont identifiées comme des « *bonnes pratiques* » par la Commission européenne dans son évaluation de 2020. Il ajoute que le scénario de précaution retenu pour déterminer les quotas intègre les incertitudes liées au taux de mortalité de ces captures destinées au repeuplement et donc à l'ampleur de cette contribution à la reconstitution du stock.

Les requérantes contestent radicalement l'efficacité des actions de repeuplement, au motif qu'une part importante de ces civelles voient en réalité leur survie très réduite. Les tentatives de transfert à des fins de conservation étant relativement récentes, cette question est encore très peu documentée. C'est notamment pour ce motif que le comité scientifique ne prend pas en compte l'effet du repeuplement. Il ne le nie pas mais se borne à appeler de ses vœux une évaluation précise à l'échelle des plans de gestion « *qui aille au-delà d'une survie « dogmatique » de 0 ou 100 % des civelles transférées* ». C'est aussi en raison des incertitudes sur son avantage net et ses effets nocifs potentiels que le CIEM recommande, toujours en suivant une « *approche de précaution* », qu'aucune capture destinée au repeuplement ne soit autorisée. La Commission européenne partage ce constat mais se montre plus nuancée sur les conséquences à en tirer : elle relève que son utilisation à long terme comme mesure de conservation clé est remise en question et qu'elle constitue plutôt une mesure d'urgence à court terme.

Vous disposez, au-delà de ces considérations générales, de deux études produites par les requérantes. Le rapport d'expertise d'avril 2015 sur le programme expérimental français de repeuplement en civelles mené entre 2011 et 2013 laisse sur sa faim : il précise qu'il ne s'agit que de résultats exploratoires qui permettront d'améliorer les prochaines opérations de repeuplement et procède à des comparaisons entre les projets de repeuplement menés et non entre la survie des civelles de repeuplement et les civelles restées dans leur milieu naturel¹¹.

La seule étude qui, à ce jour, procède à une telle comparaison a été réalisée par l'INRA, de 2016 à 2018 et actualisée en 2019, dans le cadre du programme pour l'apport de connaissances aux opérations de repeuplement en anguille (ACOR)¹². Elle conclut des différentes expérimentations menées que « *malgré la variabilité des lots, la survie des civelles de repeuplement est significativement réduite, d'environ 50 %, par rapport aux civelles directement issues du milieu naturel* ». Cette étude ne fournit en revanche aucune réponse sur le gain de l'opération à terme, en nombre de géniteurs, et ses résultats sont limités à des opérations de repeuplement dans les bassins français qui ne concernent que 5 à 10 % des captures selon le plan national de gestion de l'anguille. Vous ne disposez d'aucune donnée sur les effets du repeuplement hors de France.

Qu'en retirer ? Le taux de survie des civelles de repeuplement apparaît réduit par rapport à celui des civelles « naturelles ». Pour autant, ces premières expérimentations n'accréditent pas la thèse de l'absence de toute contribution du repeuplement à l'objectif de reconstitution du stock d'anguille européenne. Il nous semble dans ces conditions, en l'état des données disponibles à la date des arrêtés attaqués et au vu du débat contradictoire entre les parties, rien moins qu'évident de juger, comme vous y invitent les requérantes, que les ministres ont fixé des quotas de captures de civelles

¹¹ Rapport établi par le groupe d'intérêt scientifique sur les poissons amphihalins (GRISAM).

¹² Expérimentation un situ et ex situ, N. Delage (INRA), D. Azam (INRA) et L. Beaulaton (AFB).

qui ne sont pas de nature à permettre d'atteindre, à terme, l'objectif fixé par le règlement sur l'anguille et, par là, les objectifs généraux de la PCP.

4.3. Au vu de ces mêmes éléments et alors que d'autres mesures de protection sont prises telles que les limitations des zones et périodes de pêche, l'argumentation des requérantes ne nous paraît pas davantage pouvoir prospérer que ce soit au regard du principe de prévention, dont vous avez admis l'opérance dans la décision d'Assemblée du 12 juillet 2013 à l'encontre des mesures de mise en œuvre du plan national de gestion de l'anguille, ou même du principe de précaution. La situation nous paraît en particulier différente de celle de l'état du stock du maigre dans le golfe de Gascogne. Vous aviez alors été convaincus par les nombreux avis scientifiques produits qui s'accordaient pour relever que « *le constat d'un « plateau » dans l'abondance des captures accompagné de variations cycliques est fréquemment révélateur de l'incapacité d'une espèce de poissons à reconstituer une population de géniteurs suffisamment stable, qui peut conduire à un effondrement brutal de la ressource pour une longue durée* » (décision précitée du 8 juillet 2020, ADRM, n°s 428271, 428276). Vous ne disposez pas, pour l'anguille européenne, d'éléments circonstanciés accréditant l'hypothèse d'un risque comparable. Vous pourriez du reste hésiter à admettre l'application du principe de précaution, alors que le danger mis en avant par les requérantes pour la survie de l'anguille est identifié et connu¹³.

4.4. Nous serons plus succincte sur les trois moyens propres à certaines des requêtes.

L'association DMA se plaint, d'une part, du défaut de publication de la décision de la Commission européenne approuvant le plan de gestion de l'anguille de la France. L'article 5 du règlement sur l'anguille, qui précise les modalités d'approbation de ces plans et de leur mise en œuvre, ne prévoit toutefois pas une telle publication. La décision d'approbation fait seulement l'objet d'une notification à l'Etat concerné en application de l'article 297 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, comme ce fut le cas en l'espèce. C'est ce qui a permis à la France de mettre en œuvre son plan et de lui faire produire des effets juridiques. Les conditions de publication de cette décision sont, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité des arrêtés attaqués qui ne sont pas pris pour l'application de cette décision, pas davantage que les dispositions du code de l'environnement et du CRPM qui constituent le fondement de ces arrêtés. Il n'y a dès lors pas lieu de saisir la CJUE de la question préjudicielle sollicitée sur la validité de la décision de la Commission.

L'association DMA s'attaque, d'autre part, spécifiquement au niveau du quota de civelles destinées au repeuplement pour la pêche en eau douce. Elle veut vous convaincre que ce quota devrait être nul en raison du risque de propagation d'un parasite (*anguillicola crassus*) qui colonise la vessie natatoire des anguilles, et ce dès leur plus jeune âge, ce qui compromet leurs chances de survie et, partant, leurs chances

¹³ Pour la définition du maniement de ce principe, voyez : CE, Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, n° 342409, au Rec.

de contribuer réellement à la reconstitution du stock. Elle prend appui sur le plan de gestion de l'anguille qui préconise des prélèvements dans les milieux salés ou saumâtres, dans les parties aval des estuaires, des zones maritimes et estuariennes où le parasite ne survit pas. Mais le ministre fait valoir que les pêcheurs en eau douce pêchent la civelle dans les estuaires, plus précisément dans la partie de l'estuaire située à la limite de salure des eaux. Ce quota ne représente en outre qu'une faible part dans le quota total, si bien qu'il nous paraît difficile d'en déduire que les arrêtés attaqués rendraient, de ce fait, impossible l'atteinte des objectifs fixés par le règlement.

L'association FNE et autres voudraient par ailleurs vous faire juger que les avis rendus par le CIEM sont les « *meilleurs avis scientifiques disponibles* » au sens de l'article 3 du règlement « PCP » pour l'établissement des mesures relatives à la pêche de l'anguille européenne ou, à titre subsidiaire, que vous posiez à la CJUE une question préjudicielle sur ce point. Vous ne pourrez toutefois les suivre dans cette voie. Il ne vous appartient pas de prendre position, dans l'absolu, sur la valeur des avis du CIEM. C'est à l'autorité compétente de choisir, au cas par cas, les avis scientifiques qui lui paraissent les mieux à même de l'éclairer et elle n'est, en aucun cas, liée par leur teneur pour prendre les mesures qui lui incombent, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et après mise en balance des différents intérêts en présence (rapp. CJUE, 15 avril 2021, *Pays-Bas / Conseil et Parlement*, aff. C-733/19, point 52). Vous pourrez donc écarter ce dernier moyen, sans qu'il y ait lieu de saisir la CJUE.

PCMNC au rejet des requêtes, y compris les conclusions à fin d'injonctions et celles au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.