

Affaire C-26/24

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

15 janvier 2024

Jurisdiction de renvoi :

Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol (Italie)

Date de la décision de renvoi :

20 décembre 2023

Partie requérante :

LNDC Animal Protection

Parties défenderesses :

Provincia autonoma di Trento

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica

Publié le 20 décembre 2023

[OMISSIS]

Rec. n° 00067/2023 [OMISSIS]

RÉPUBLIQUE ITALIENNE

Le Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(tribunal régional administratif de Trente, Italie)

(chambre unique)

a prononcé la présente

ORDONNANCE

sur le recours numéro de registre général 67 de 2023, complété par des moyens additionnels, formé par l’association LNDC Animal Protection [OMISSIS]

contre

- Provincia Autonoma di Trento (province autonome de Trente) [OMISSIS]
Trente [OMISSIS]
- Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (ministère de l’Environnement et de la Sécurité énergétique) [OMISSIS] légalement domicilié à Trente [OMISSIS]

et, en qualité de parties intervenantes,

Association Earth ODV [OMISSIS] – au soutien des conclusions de la partie requérante ;

Comune di Cles (commune de Cles) [OMISSIS] – au soutien des conclusions des parties défenderesses ;

tendant à l’annulation

– en ce qui concerne la requête introductive d’instance, du décret n° 10 du président de la province de Trente, du 27 avril 2023, ayant autorisé, en application de la loi provinciale n° 9 du 11 juillet 2018, une mesure de « retrait par abattage du spécimen d’ours brun (*Ursus arctos*) désigné sous l’identifiant JJ4 », et de tout autre acte préalable, consécutif ou, en tout état de cause, lié ;

– en ce qui concerne la requête fondée sur des moyens additionnels, de la décision n° 1091 de la Giunta della Provincia di Trento (instance exécutive de la province de Trente) [ci-après la « Giunta provinciale »], du 25 juin 2021, ayant approuvé les « Lignes directrices pour la mise en œuvre de la loi provinciale n° 9/2018 et de l’article 16 de la directive “habitats” » – dans la partie dispositives énoncée au point 5, paragraphes 5.1 à 5.3.2 inclus, et au point 6, pour la partie n’ayant pas été annulée par le Consiglio di Stato (Conseil d’État, Italie), dans son arrêt n° 1937 de 2022- en tant qu’acte préalable au décret n° 10 du président de la province de Trente du 27 avril 2023, déjà attaqué dans le cadre de la requête introductive ;

[OMISSIS]

1. L’objet du litige, les faits pertinents et les moyens soulevés

1.1. Afin de replacer dans son contexte l’affaire soumise à l’examen de la juridiction de céans, il convient tout d’abord de préciser que, le 5 avril 2023, [OMISSIS] dans la commune de Caldes, Andrea Papi, un jeune homme âgé de 26 ans, a été retrouvé mort dans un bois ; les opérations d’expertise effectuées le matin du 7 avril 2023 ont permis d’établir que ses blessures lui avaient été infligées par un spécimen d’ours brun, qui a ensuite été identifié comme le spécimen dénommé JJ4.

1.2. Comme l'a déjà relevé la juridiction de céans dans l'ordonnance de référé n° 39 du 26 mai 2023, le président de la province de Trente, par le décret n° 10 du 27 avril 2023, s'appuyant sur une motivation détaillée, a pris les dispositions suivantes, pour ce qui nous intéresse plus particulièrement ici : A) il a pris acte du fait que ses ordonnances n° 1 et n° 2 de 2023 [portant mesures d'urgence en raison d'un danger actuel ou imminent] « ont épuisé leurs effets, en ce qu'il n'existe plus de danger grave et imminent pour la santé et la sécurité publiques, puisque l'ourse JJ4 a été capturée et a été placée en sécurité dans l'enceinte du Casteller » ; B) il a autorisé, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi provinciale n° 9/2018, « le retrait par abattage » du spécimen d'ours dénommé JJ4.

1.3. L'association LNDC a attaqué, par sa requête introductive, le décret précité du président de la province, le décret n° 10 de 2023 [ci-après également le « décret attaqué »], et conclut à son annulation sur la base des moyens suivants :

A) la province estime que la sécurité publique ne peut être garantie que par l'abattage du spécimen identifié comme responsable du drame du 5 avril, sans tenir compte cependant de ce que le Consiglio di Stato (Conseil d'État), statuant en référé, avait déjà relevé que l'incident de juin 2020 ne résultait pas d'un comportement anormal du spécimen, mais de la concomitance de circonstances défavorables – à savoir la présence des petits de l'ourse et le caractère soudain de la rencontre avec l'homme, que l'animal n'avait pu repérer à distance en raison de la configuration des lieux – et de ce que, dans l'arrêt n° 1937 de 2022, cette même juridiction a rappelé que l'abattage est une mesure qui présuppose une « évaluation concrète de la situation dangereuse représentée par le spécimen qui tienne compte des conditions environnementales, des causes à l'origine de l'agression, ainsi que de l'ampleur des actions de contrôle à mettre en place », de sorte que la province ne pouvait s'abstenir d'évaluer tous les éléments concernant l'enchaînement probable des faits de l'agression, tels qu'ils ressortaient de l'enquête, « sans s'en tenir de façon hâtive au modèle de l'ourse “à haut risque, c'est-à-dire responsable d'attaques non provoquées sur des personnes ” pour motiver la décision de procéder à l'abattage », comme l'a d'ailleurs affirmé le président de la juridiction de céans dans son ordonnance n° 20 de 2023, par laquelle l'ordonnance [du président de la province] n° 2 de 2023 a été suspendue ;

B) selon l'association requérante, « il est désormais bien établi que l'ourse était accompagnée d'au moins trois oursons âgés d'un peu plus d'un an et que (comme l'indiquent également les motifs du décret attaqué) le drame s'est produit alors que le malheureux Andrea Papi courait dans les bois “ à quelques dizaines de mètres avant un virage du chemin forestier appelé Crocefisso Prà Conz ”, ce qui laisse à penser que la présence de l'homme n'a pas été perçue à temps par l'animal, qui a réagi de façon instinctive et pour défendre ses petits », ce qui contredit la motivation du décret attaqué – qui attribue à l'ourse un profil de dangerosité particulière, de nature à imposer nécessairement sa mise à mort – car il s'agit d'un « comportement qui, sur le plan éthologique, peut être qualifié d'inné chez les spécimens femelles », comme le montre le Piano Faunistico

Provinciale della Provincia di Trento (plan de la province de Trente relatif à la protection de la faune), publié le 16 décembre 2022 ;

C) L’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (institut supérieur pour la protection et la recherche environnementales, ISPRA), dans l’avis qu’il a présenté en exécution de l’ordonnance de référé n° 20 de 2023 rendue par le président de la juridiction de céans, a réaffirmé que « *tant l’élimination du spécimen que son transfert en vue d’une mise en captivité permanente dans un site entouré d’une clôture appropriée, situé en dehors de la région autonome du Trentin – Haut-Adige, sont des options conformes aux dispositions des lignes directrices techniques en la matière* » et il résulte des informations parues dans la presse que le ministère de l’Environnement également « *s’est efforcé de trouver une destination appropriée pour l’ourse JJ4, de manière à éviter une mise à mort non nécessaire, qui ne peut qu’être qualifiée d’acte de cruauté à l’égard d’un animal qui est désormais hors d’état de nuire* », de sorte que l’abattage de l’ourse doit être désormais regardé comme un « *acte de vengeance inutile* », qui n’est pas non plus justifié par l’ordre des vétérinaires de la province de Trente qui, dans une communication récente, a souligné que la mesure d’abattage n’est pas nécessaire à la protection de la sécurité publique, ni correcte sur le plan déontologique, en raison également de la possibilité concrète de procéder à une relocalisation de l’animal ;

D) les raisons avancées par la province pour justifier l’abattage de l’ourse dans les plus brefs délais ne sont pas convaincantes, pas même dans la partie exposant les difficultés qu’impliquerait la mise en captivité prolongée de l’animal dans la structure du Casteller, notamment parce que « *l’on peut raisonnablement penser que, grâce également à la participation active des associations de protection des animaux et du ministère compétent, il sera possible de trouver, dans un court laps de temps, une structure appropriée pour le maintien en captivité de l’animal* » ;

[OMISSIS] [question de droit national]

1.4. L’association LNDC a attaqué, par la requête fondée sur des moyens additionnels indiquée dans l’en-tête, les « *Lignes directrices pour la mise en œuvre de la loi provinciale n° 9/2018 et de l’article 16 de la directive “habitats”* », approuvées par la Giunta provinciale par décision n° 1091 du 25 juin 2021 (ci-après les « Lignes directrices de 2021 »), en concluant à leur annulation au motif que ces Lignes directrices : A) ont été adoptées en violation « *des principes cardinaux régissant la question des dérogations au régime de protection stricte de l’espèce [U]rsus Arctos autorisées par les législations communautaire et nationale* » ; B) attribuent au président de la province la compétence d’autoriser le prélèvement, la capture et la mise à mort d’un ours « *en s’écartant des principes de gradation et de proportionnalité des mesures susceptibles d’être adoptées, qui découlent des dispositions combinées des articles 12 et 16 de la directive “habitats”* », ainsi que l’a relevé le président de la juridiction de céans dans son ordonnance de référé n° 24/2023, qui a dénoncé l’impossibilité de légitimer « *un*

recours répété et détourné du dispositif prévu par la loi provinciale n° 9 de 2018 ».

1.5. La juridiction de céans, dans l'ordonnance de référé susmentionnée, n° 39 de 2023, a jugé non fondés les griefs soulevés dans la requête introductive, pour les raisons exposées ci-après.

I) Les circonstances factuelles de l'agression du jeune homme par l'ourse appelée JJ4 ont été correctement établies par le président de la province à la lumière des analyses effectuées par la Fondation Edmund Mach à partir du matériel biologique trouvé sur le lieu de l'agression et du rapport de l'autopsie réalisée sur le cadavre du jeune homme : A) depuis l'adoption de son ordonnance n° 2/2023 (mentionnée dans le décret n° 10/2023), qui précisait que *« le 12 avril 2023, le ministère public auprès du Tribunale Ordinario di Trento (tribunal ordinaire de Trente, Italie) a fait savoir que, d'après les analyses effectuées par la fondation E. Mach sur le matériel biologique trouvé sur le lieu de l'agression, le responsable des faits est le spécimen désigné sous l'identifiant JJ4 »* et que *« l'ourse peut être identifiée grâce à son collier télémétrique et ses marques auriculaires, clairement visibles bien que ne fonctionnant plus, et qu'il n'est donc pas nécessaire de la soumettre à des tests génétiques pour confirmer son identité avant de procéder à l'abattage »* ; B) dans le décret attaqué, à savoir le décret n° 10/2023, dans lequel il est rappelé que *« d'après les premières constatations effectuées, il est apparu probable que la cause de la mort devait être attribuée à l'agression d'un animal appartenant à l'espèce de l'ours brun, compte tenu également des échantillons de poils trouvés sur place et de la nature des blessures subies par la victime, compatibles avec une action prolongée et violente de l'animal sauvage sur l'homme ».*

II) Le fait que l'ourse était accompagnée de ses petits lors de sa capture n'est pas pertinent, car : A) cette circonstance ne permet pas de conclure automatiquement que l'agression est la conséquence de l'instinct maternel de l'ourse ; B) il ressort du décret attaqué que l'ISPRA, dans son avis du 20 avril 2023, a réaffirmé que le comportement de l'ourse lors de l'épisode du 5 avril 2023 *« relevait de la catégorie n° 18 du PACOBACE, qui correspond au niveau de dangerosité le plus élevé »*, et que, en tout état de cause, *« compte tenu de la répétition des comportements agressifs, qui semblent également révéler une augmentation progressive du niveau d'agressivité »*, cette ourse relève *« de la catégorie à "haut risque" du rapport ISPRA-MUSE précité, pour laquelle la mesure recommandée est celle du retrait immédiat ».*

III) Il résulte de la motivation détaillée du décret attaqué que, dans l'affaire en cause, les mesures autres que l'abattage ont été dûment examinées mais que le président de la province, se conformant aux Lignes directrices de 2021 et à l'avis de l'ISPRA présenté le 20 avril 2023 (avis qui relevait notamment le *« risque d'agressivité entre différents spécimens d'ours, problématiques et dangereux, qui devraient nécessairement être physiquement très proches voire partager le même espace physique »*) et sur la base d'autres évaluations détaillées, qu'elles soient

discrétionnaires ou partiellement techniques (requis en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi provinciale n° 9/2018 aux fins de la détermination de la mesure concrète à adopter) n'a pas considéré que les autres mesures étaient appropriées pour faire face à la dangerosité de l'ourse ; il ressort de cette motivation que : A) les Lignes directrices de 2021, reconnaissent, au chapitre 5.2.1, que *« la capture aux fins de l'équipement d'un collier télémétrique constitue une mesure certainement satisfaisante pour le suivi intensif des spécimens et constitue un préalable à d'autres actions (telles que les mesures de dissuasion), mais elle ne peut être considérée comme une mesure appropriée de gestion du danger et de protection de la sécurité des personnes »* ; B) les mêmes Lignes directrices de 2021 *« considèrent l'abattage comme la mesure à privilégier dans le cas des ours classés dans les niveaux de dangerosité les plus élevés »* et précisent à cet égard que la province de Trente *« s'est dotée, depuis le début de la phase de gestion ordinaire, de structures d'accueil des ours, destinées à servir de refuge ou de lieu de captivité temporaire ou permanente. En particulier, l'enclos du Casteller a été construit en 2007 à la fois pour servir de refuge à des ours d'origine sauvage et pour accueillir d'éventuels ours à problèmes, capturés afin d'assurer la sécurité et la sûreté publiques, en application des dérogations au régime de protection qui leur est spécifique ou sur la base d'ordonnances d'urgence, motivées par des considérations de sécurité publique, adoptées par le président de la province. L'enclos du Casteller est équipé, depuis sa construction, de barrières physiques et électriques, dans la mesure où il est précisément destiné à accueillir des spécimens d'ours d'origine sauvage, y compris d'ours capturés à la suite d'événements qualifiés par le Pacobace de "très problématiques". L'enclos a été conçu pour accueillir [OMISSIS] trois spécimens. [OMISSIS] »* **[description détaillée du Casteller]** ; C) dans ces mêmes Lignes directrices de 2021, il est ensuite précisé que *« le Casteller est la seule structure de la zone alpine, y compris les pays frontaliers, actuellement autorisée à détenir des ours sauvages à problèmes. Nous n'avons pas connaissance de l'existence de structures ayant précisément ces finalités et caractéristiques, même dans le reste de l'Europe, sauf à de très rares exceptions. À cet égard, il convient de rappeler que, sur les territoires des États européens où l'ours est présent, les populations de plantigrades sont généralement gérées en prévoyant l'abattage des animaux à problèmes/dangereux et non leur mise en captivité à vie. La solution de l'abattage est en effet jugée préférable dans la plupart des pays européens au vu des évaluations techniques suivantes : – il n'est pas possible d'offrir à des ours nés en liberté et habitués à se déplacer librement sur des espaces de centaines de kilomètres carrés des conditions identiques dans une zone délimitée, aussi vaste soit-elle ; – les ours en captivité peuvent vivre beaucoup plus longtemps que dans la nature (jusqu'à 30-40 ans) ; les prévisions concernant le maintien en captivité soulèvent de grandes difficultés à tous égards, à commencer par le nombre de spécimens devant être détenus en captivité à court et moyen termes sans oublier les efforts que cela implique en termes de construction et de gestion des structures d'enfermement ; – la gestion d'ours d'origine sauvage dans des espaces clos implique, surtout dans les premières phases d'acclimatation, de fréquents problèmes d'interaction entre eux (sauf dans certaines phases, lorsqu'ils sont*

dans la nature, les ours bruns mènent une vie solitaire) qui peuvent conduire à des agressions entraînant des dommages physiques et/ou la mort ;– en tout état de cause, pour les spécimens qui passent un certain temps dans ces structures, un retour dans la nature est exclu, étant donné le degré de dépendance à l'homme qui découle nécessairement de leur captivité ;– les coûts à engager pour construire et entretenir des structures susceptibles de maintenir en captivité des ours d'origine sauvage sont très élevés ; ils ne sont pas soutenables à moyen ou long terme, compte tenu du fait que le nombre d'animaux concernés pourrait croître de façon constante, au rythme de la croissance de la population existant dans la nature » ; D) le Centre du Casteller « est équipé d'un enclos subdivisé en trois espaces, indépendants mais pouvant communiquer entre eux, destinés à accueillir des ours et des loups, y compris dans le cadre d'une mise en captivité, l'un de ces espaces étant occupé en permanence par l'ours M49 et les autres devant nécessairement rester disponibles pour l'accueil temporaire d'autres spécimens en situation d'urgence ou nécessitant des soins et une réadaptation en vue de leur remise en liberté ultérieure » ; E) l'un des deux secteurs du Centre du Casteller, « qui étaient vacants jusqu'au 16 avril 2023, est désormais occupé par l'ourse JJ4, dont on ne saurait envisager le retour à la vie sauvage », et « l'occupation de ce secteur exclut qu'il puisse être utilisé pour des ours et des loups nécessitant un traitement de réadaptation en vue de leur retour à la vie sauvage, comme cela s'est déjà produit en 2022 avec l'ours M78 » ; F) « il est prioritaire de veiller à ce que l'ours M49, qui est actuellement hébergé de manière permanente au centre du Casteller depuis un certain temps, dispose du plus grand espace possible, afin de lui garantir les meilleures conditions de vie, en lui permettant d'occuper plus d'un secteur de l'enclos lorsque c'est possible ».

IV) L'association requérante n'a apporté aucun élément de preuve susceptible de réfuter les affirmations et les appréciations exposées dans la motivation du décret attaqué, dont il ressort que : A) le transfert éventuel de l'ourse dénommée JJ4 vers un autre site en dehors du territoire de la province (mesure extra ordinem, c'est-à-dire non prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi provinciale n° 9/2018) constitue « une option qui n'est pas raisonnablement envisageable compte tenu des avertissements, précis et fondés sur des arguments scientifiques, exprimés par l'ISPRA dans son avis, qui recommande aux autorités responsables de la décision de transfert (en premier lieu, la province de Trente, qui détient le spécimen JJ4 et qui devrait engager les procédures de transfert) d'évaluer soigneusement chaque élément pouvant entraîner un risque de fuite de l'animal, au vu du comportement particulièrement agressif de l'ourse JJ4 » ; B) « à ce jour, la province ne peut recourir à une autre solution concrète, telle que préconisée dans les ordonnances de référé n° 19 et n° 20 de 2023 rendues par le président du TRGA (tribunal régional administratif) de Trente, à savoir la solution d'une éventuelle mesure de transfert de l'ourse JJ4 vers un autre site en dehors de la région du Trentin – Haut-Adige/ Südtirol, y compris à l'étranger, offrant absolument toutes les garanties élevées de sécurité et de sûreté pour ses visiteurs, ainsi que pour les opérateurs et pour les autres intervenants en charge des opérations de transfert » ; C) « les propositions des entités extérieures à la province ayant fait part de leur disponibilité pour accueillir JJ4 dans diverses

structures nationales (Zoosafari de Fasano) et étrangères (Ma'Wa for Nature and Wildlife en Jordanie, Gnadenhof für Bären à Hart près de Bad Füssing en Allemagne), citées dans l'avis ISPRA du 20 avril 2023, représentent, à ce jour, des offres générales et sommaires de prise en charge du spécimen dangereux dont il s'agit » ; D) « ces propositions n'indiquent pas non plus de plan d'action précis et certain qui détaillerait les conditions de leur mise en œuvre, qu'il s'agisse du calendrier ou des modalités concrètes (notamment en ce qui concerne la sécurité et la sûreté des personnes [OMISSIS]) et la prise en charge des coûts afférents et ne font qu'entraver, à ce stade, la rapidité de l'action administrative, sans préjudice des considérations de l'ISPRA concernant la responsabilité – exclusive – de l'entité compétente pour adopter l'éventuelle décision de transfert ».

[OMISSIS] [question de droit national]

1.6. La juridiction de céans, par l'ordonnance de référé subséquente n° 50 du 23 juin 2023, a considéré comme non fondés les griefs soulevés dans la requête fondée sur des moyens additionnels indiquée dans l'en-tête, au motif que l'association requérante n'a pas été en mesure de prouver son argument selon lequel l'approbation des Lignes directrices de 2021 constitue « *une violation des principes établis par les législateurs communautaire et national pour l'autorisation des dérogations au régime de protection stricte de l'espèce Ursus Arctos* ». La juridiction de céans a notamment relevé dans sa motivation

D) que : A) le PACOBACE n'ayant pas précisé les critères permettant de faire un choix parmi les mesures prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi provinciale n° 9/2018 (y compris les mesures fortes autres que le retrait des spécimens dangereux) et compte tenu de la nécessité, soulignée par le PACOBACE lui-même, d'« *éviter que, du fait de retards dans la prise de décision imputables à des raisons d'ordre bureaucratique et/ou organisationnel, les situations de crise ne dégénèrent en situations pouvant se révéler dangereuses pour la sécurité et la sûreté publiques* », avec les Lignes directrices de 2021, la Giunta provinciale a entendu formaliser, sous la forme de règles spécifiques contraignantes pour l'administration, les critères à suivre par le président de la province pour déterminer, en fonction du degré de dangerosité du spécimen, la mesure forte à mettre en œuvre dans le cas concret ; B) à cet effet, les Lignes directrices de 2021, précisent, au chapitre 5.2.1, que « *la capture aux fins de l'équipement d'un collier télémétrique constitue une mesure certainement satisfaisante pour le suivi intensif des spécimens et constitue un préalable à d'autres actions (telles que les mesures de dissuasion), mais elle ne peut être considérée comme une mesure appropriée de gestion du danger et de protection de la sécurité des personnes* » ; C) au point 5.2.2 suivant, il a ensuite été précisé que, compte tenu de la capacité des ours bruns à « *retourner à leur lieu d'origine* » et du fait que les Alpes sont « *la chaîne montagneuse la plus anthropisée du monde* », même la capture en vue du déplacement de l'animal « *est une solution impraticable, qui ne saurait non plus être considérée comme une mesure de gestion du danger pour la sécurité des personnes, et ne peut donc en*

aucun cas être qualifiée de solution satisfaisante autre que le retrait » ; D) pour ces raisons, ces mêmes lignes directrices énoncent, au point 5.3, que, [compte tenu des] « limites intrinsèques importantes de la mise en captivité permanente comme mode de retrait des ours à moyen et long termes, la mesure forte à privilégier pour les comportements décrits aux points 13, 14, 15, 16, 17 et 18 (les plus graves sur une échelle de 1 à 18) est notamment celle de l'abattage » (c'est-à-dire la mesure visée à la lettre K du PACOBACE), en précisant également les raisons pour lesquelles cette mesure doit être considérée comme préférable à l'autre mode de retrait des ours, à savoir la mise en captivité permanente après prélèvement ou capture ;

II) que les affirmations de l'association requérante – selon lesquelles les Lignes directrices de 2021 « jugent a priori inefficaces et impraticables les “actions fortes” autres que l'abattage », dans la mesure où « sans tenir compte de l'importance du patrimoine génétique de chaque spécimen individuel (en particulier les femelles), elles prescrivent l'abattage d'un nombre indéterminé et indéterminable de spécimens comme la seule option envisageable dans les hypothèses indiquées dans le tableau 3.1 du PACOBACE décrivant les comportements nuisibles et/ou dangereux », afin de mettre en œuvre « une politique de réduction du nombre de spécimens présents sur le territoire provincial motivée par ce que les autorités perçoivent comme une moindre acceptation sociale », et sont l'expression d'une « pratique administrative qui démontre que la province autonome de Trente a jusqu'à présent géré de manière autonome (en échappant au contrôle du ministère de l'Environnement et donc au pouvoir d'instruction du gouvernement italien) une matière qui relève de la seule compétence de ce même gouvernement, en vertu des articles 9 et 117 de la Constitution » – ne semblent pas, en l'état actuel des choses, pouvoir être acceptés ; en effet : A) dans les Lignes directrices, les raisons pour lesquelles les actions fortes autres que l'abattage ont été considérées comme inefficaces et impraticables ont été précisément indiquées, et sont certainement valables à tout le moins dans le cas des spécimens « à haut risque », tels que définis dans le rapport ISPRA-MUSE (Musée de la Science de Trente) de janvier 2021, dont fait partie l'ourse JJ4 ; B) pour ces spécimens, la préférence pour la mesure de l'abattage, qui ressort des Lignes directrices, ne permet en aucun cas d'en déduire que la Giunta provinciale aurait abrogé de façon subreptice la troisième condition devant être remplie pour qu'une telle mesure puisse être adoptée, à savoir la condition exigeant que l'abattage du spécimen ne nuise pas « au maintien, dans un état de conservation favorable, de la population de l'espèce concernée dans son aire de répartition naturelle » – comme le démontre la circonstance que le président de la province, dans la motivation de son décret n° 10 de 2023, a relevé, en rappelant l'avis de l'ISPRA du 12 avril 2023, n° 278452, bien que se référant à l'ours MJ5, dont il ressort que « l'analyse démographique concernant la population [de l'espèce concernée], exposée dans le rapport ISPRA-MUSE (2021), montre que le retrait d'un individu n'a pas d'incidence significative sur la population d'ours bruns présente dans les Alpes orientales centrales », a observé que « cette considération, compte tenu de l'état de la population des ours du Trentin, comme en témoignent les rapports annuels de la province et comme l'ont également

correctement analysé les Lignes directrices précitées, qui démontrent le plein succès du projet Life Ursus, en ce qui concerne les taux de reproduction et l'état actuel de la population d'ours, qui est largement supérieur à celui défini comme la population minimale viable indiquée dans l'étude de faisabilité du projet lui-même, est également valable pour l'ourse JJ4, qui a déjà été retirée de la nature, en raison de sa dangerosité exceptionnelle pour la sécurité et la santé publiques » ; C) les considérations qui ressortent du point 3.2. des lignes directrices susmentionnées sur l'importance numérique de la colonie d'ours bruns, ainsi que, la circonstance que depuis 2011, des mesures de retrait de spécimens d'ours bruns ont été adoptées par des ordonnances d'urgence motivées par un danger actuel ou imminent, ne sont pas suffisantes pour considérer que la préférence pour la mesure d'abattage exprimée dans les Lignes directrices serait l'expression d'« une politique de réduction du nombre de spécimens présents sur le territoire provincial motivée par ce que les autorités perçoivent comme une moindre acceptation sociale », en particulier si l'on considère que, selon le point 3.5 des Lignes directrices, « la population de l'ours dans les Alpes centrales peut donc être considérée, en l'état actuel des choses, comme étant dans un état de conservation favorable au sens des dispositions européennes et nationales en vigueur ». [OMISSIS] [question de droit national]

III) que, de même, les autres griefs semblent inopérants, à ce stade, en ce que l'association requérante allègue la violation des principes de gradation et de proportionnalité des mesures fortes susceptibles d'être adoptées à l'encontre des ours dangereux, en soulignant qu'en vertu de l'article 1^{er} de la loi provinciale n° 9/2018, le président de la province tenu d'« évaluer au cas par cas la gravité des dommages imputables à un spécimen donné et/ou l'existence d'un danger actuel et grave pour la sécurité publique », tandis que les Lignes directrices de 2021 associent « automatiquement, de facto, la répétition des dommages aux biens et/ou l'agression avec contact physique à l'abattage de l'animal, ne laissant aucune place à la nécessaire évaluation objective au cas par cas de la gravité des dommages économiques et de l'existence d'un danger actuel pour la sécurité publique ». [OMISSIS] B) s'il est indéniable que lesdites Lignes directrices entraînent une limitation du pouvoir discrétionnaire du président de la province dans l'exercice des compétences qui lui sont conférées par l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi provinciale n° 9/2018, il est toutefois également indéniable que ces mêmes Lignes directrices ne suppriment pas ce pouvoir d'appréciation, le président de la province étant néanmoins tenu de vérifier et d'évaluer concrètement, pour chaque cas, l'existence de toutes les conditions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi provinciale n° 9/2018 et, en particulier, d'obtenir et d'évaluer, dans le cadre de la procédure, l'avis de l'ISPRA – un avis obligatoire, mais non contraignant, qui porte sur toutes les conditions préalables requises pour autoriser une dérogation à l'interdiction d'abattre un ours, y compris la condition de la dangerosité du spécimen à abattre et celle du caractère impraticable et/ou inapproprié des mesures autres que l'abattage du spécimen dangereux – ainsi que d'évaluer les éventuelles propositions, également non contraignantes, reçues de la part d'entités qualifiées (défendant des intérêts publics ou privés, ou des intérêts généraux, qui sont intervenues dans la procédure

conformément à l'article 26 de la loi provinciale n° 23/1992) et concernant la possibilité concrète de mettre en œuvre une mesure extra ordinem telle que le transfert du spécimen dangereux vers un autre site, en dehors du territoire de la province de Trente, à condition que cela n'implique aucune charge supplémentaire pour la province elle-même.

1.7. La III^e chambre du Consiglio di Stato (Conseil d'État), par l'ordonnance n° 2920 du 14 juillet 2023 – réformant partiellement l'ordonnance n° 39 de 2023 précitée – a suspendu l'ordre d'abattage du spécimen dénommé JJ4, mais a maintenu la mise en captivité de l'animal « *pour protéger la sécurité publique* »

[OMISSIS] [procédure]

1.11. Par un mémoire déposé le 13 novembre 2023, la commune de Cles maintient également ses conclusions tendant au rejet des demandes de l'association LEAL et, à titre subsidiaire, a demandé à la juridiction de céans de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle portant sur « *l'application correcte des dérogations prévues par la directive "habitats", qui admettent la mise à mort des spécimens d'*ursus arctos* pour des raisons de sécurité publique et d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique* ».

1.12. L'affaire a été mise en délibéré lors de l'audience publique du 14 décembre 2023.

2. *Le cadre juridique de référence*

2.1. Compte tenu des considérations qui précèdent, la juridiction de céans considère qu'elle n'est pas en mesure de statuer sans avoir sollicité, au préalable, l'interprétation de la Cour au sujet de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du 31 mai 1992 « *concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages* » (ci-après également la « directive "habitats" » [JO 1992, L 206, p. 7]), s'agissant en particulier des conditions justifiant de déroger aux interdictions énoncées à l'article 12 de cette directive.

2.2. À cet égard, il convient tout d'abord d'exposer le cadre juridique relatif au cas d'espèce, en commençant par la législation supranationale.

2.3. L'ours brun (*ursus arctos*) est protégé par la convention de Berne du 19 septembre 1979, entrée en vigueur le 6 juin 1982, ratifiée et rendue exécutoire en Italie par la loi n° 503 du 5 août 1981 relative à la conservation de la faune et de la flore sauvages européennes et de leurs habitats naturels. L'ours est mentionné à l'annexe II, en tant qu'espèce spécialement protégée, au même titre que le loup. En particulier, l'article 6 de ladite Convention impose à chaque partie contractante de prendre les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour assurer la protection de la faune sauvage. Sont notamment

interdites toutes formes de capture intentionnelle, de détention et de mise à mort intentionnelle.

En application de l'article 6 de la convention de Berne, l'Union européenne a adopté la directive « habitats », dont l'article 12 est consacré aux interdictions destinées à consolider le régime de protection stricte des espèces protégées, dont l'ours brun, et l'article 16 aux possibilités de dérogation à ces interdictions ; ces dispositions sont libellées comme suit :

« Article 12

1. *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant : a) toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature ; b) la perturbation intentionnelle de ces espèces notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration ; c) la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs dans la nature ; d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos.*

2. *Pour ces espèces, les États membres interdisent la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive.*

3. *Les interdictions visées au paragraphe 1 points a) et b) ainsi qu'au paragraphe 2 s'appliquent à tous les stades de la vie des animaux visés par le présent article.*

4. *Les États membres instaurent un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV point a). Sur la base des informations recueillies, les États membres entreprennent les nouvelles recherches ou prennent les mesures de conservation nécessaires pour faire en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur les espèces en question. »*

« Article 16

1. *À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) : a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ; c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui*

comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ; d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ; e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV.

2. Les États membres adressent tous les deux ans à la Commission un rapport, conforme au modèle établi par le comité, sur les dérogations mises en œuvre au titre du paragraphe 1. La Commission fait connaître son avis sur ces dérogations dans un délai maximal de douze mois suivant la réception du rapport et en informe le comité.

3. Les rapports doivent mentionner : a) les espèces qui font l'objet des dérogations et le motif de la dérogation, y compris la nature du risque, avec, le cas échéant, indication des solutions alternatives non retenues et des données scientifiques utilisées ; b) les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort d'espèces animales autorisés et les raisons de leur utilisation ; c) les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations sont accordées ; d) l'autorité habilitée à déclarer et à contrôler que les conditions exigées sont réunies et à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par quels services, et quelles sont les personnes chargées de l'exécution ; e) les mesures de contrôle mises en œuvre et les résultats obtenus »

2.4. Dans la législation [de la province autonome de Trente, les articles] 12 et 16 de la directive « habitat » [ont été transposés] [OMISSIS] [droit interne] par l'article 1^{er} de la loi provinciale n° 9, du 11 juillet 2018, relative à la « Mise en œuvre de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : protection du milieu agricole alpin ». Cet article, dans la version en vigueur au moment de l'adoption du décret attaqué, n° 10 de 2023, disposait ce qui suit :

« Article 1^{er}

Mesures de prévention et d'intervention concernant les grands carnivores aux fins de la protection du milieu agricole alpin de la province.

1. Afin de préserver le milieu agricole du territoire alpin de la province, le président de la province, pour protéger la faune et la flore sauvages qui en sont caractéristiques et conserver les habitats naturels, pour prévenir des dommages importants en particulier aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété, pour garantir l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient

des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement, peut autoriser, après avoir recueilli l'avis de l'Institut supérieur pour la protection et la recherche environnementales et pour les seules espèces Ursus arctos et Canis lupus, le prélèvement, la capture ou la mise à mort, à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que le prélèvement ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, de la population de l'espèce concernée dans son aire de répartition naturelle. La Giunta provinciale informe en temps utile le Consiglio provinciale [assemblée de la province] des mesures prises. La province autonome de Trente transmet les informations nécessaires aux fins du respect, par l'État, de ses obligations de communication à l'égard de la Commission européenne. 2. La province informe en temps utile les communes et les communautés dans le ressort desquelles les espèces indiquées au paragraphe 1 sont à l'origine de situations critiques ».

[OMISSIS] [question de droit interne]

[OMISSIS][considérations de droit interne]

Enfin, l'article 59 de la loi provinciale n° 9 du 8 août 2023 [OMISSIS] a modifié l'article 1^{er} de la loi provinciale n° 9 de 2018, en introduisant, à l'article 1^{er}, les paragraphes 1bis, 1ter, 1quater et 1quinquies. Le texte ainsi complété se lit comme suit :

« Article 1^{er}

Mesures de prévention et d'intervention concernant les grands carnivores aux fins de la protection du milieu agricole alpin de la province.

1. Afin de préserver le milieu agricole du territoire alpin de la province, le président de la province, pour protéger la faune et la flore sauvages qui en sont caractéristiques et conserver les habitats naturels, pour prévenir des dommages importants en particulier aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété, pour garantir l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement, peut autoriser, après avoir recueilli l'avis de l'Institut supérieur pour la protection et la recherche environnementales et pour les seules espèces Ursus arctos et Canis lupus, le prélèvement, la capture ou la mise à mort, à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que le prélèvement ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, de la population de l'espèce concernée dans son aire de répartition naturelle. La Giunta provinciale informe en temps utile le Consiglio provinciale des mesures prises. La province autonome de Trente transmet les informations nécessaires aux fins du respect, par l'État, de ses obligations de communication à l'égard de la Commission européenne.

1 bis. Lorsque le président de la province ordonne le prélèvement, la capture ou la mise à mort de spécimens des espèces visées au paragraphe 1, dans le cadre de

son pouvoir d'adopter des mesures d'urgence en raison d'un danger actuel ou imminent conformément à l'article 52 du statut d'autonomie, l'ordre est donné et exécuté sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'avis prévu au paragraphe 1.

1 ter. Lorsque le président autorise, en application du paragraphe 1, dans le respect de toutes les conditions énoncées à l'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, ou en application du paragraphe 1bis, le prélèvement de spécimens visés au paragraphe 1, en tant que mesure de retrait permanent du milieu naturel, la mise à mort du spécimen est toujours ordonnée lorsque l'une des conditions suivantes est remplie : a) la présence du spécimen est signalée dans une zone résidentielle ou à proximité immédiate d'habitations utilisées en permanence ; b) le spécimen cause des dommages répétés aux biens pour lesquels la mise en œuvre de mesures de prévention ou de dissuasion est impraticable ou inefficace ; c) le spécimen attaque, avec contact physique ; d) le spécimen suit intentionnellement des personnes ; e) le spécimen tente de pénétrer dans des habitations, même si elles ne sont utilisées que de manière saisonnière.

1 quater. Le président peut autoriser, conformément aux dispositions du paragraphe 1, des mesures visant à restaurer, chez les individus appartenant aux espèces visées au paragraphe 1, leur méfiance naturelle à l'égard de l'homme et de ses activités.

[OMISSIS] [droit interne].

3. Les précédents jurisprudentiels

3.1. Selon la jurisprudence de la juridiction de céans (déjà fixée dans le jugement du 13 mars 2018, n° 63), ni la loi provinciale n° 9 de 2018, ni le PACOBACE « ne définissent de gradation entre les deux mesures fortes que sont la “mise en captivité permanente” ou l’“abattage” (ou, pour reprendre les termes de la loi provinciale, les mesures de “prélèvement, capture ou mise à mort”, [et, s'agissant de] l'article 16 de la directive 92/43/CEE, de “capture ou de mise à mort”) dans le cas d'un ours dangereux. En effet, la “condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante”, [...] est la présupposée nécessaire de toute décision de soustraire l'animal protégé à son milieu naturel, présupposée qu'il convient d'explicitier en détail à l'aide d'une motivation spécifique et argumentée ainsi que corrélée au cas concret » (voir ordonnance de référé du 23 juin 2023, n° 50). Dans l'ordonnance de référé précitée également, numérotée 39 de 2023, la juridiction de céans a rappelé que « les mesures que sont le prélèvement, la capture et la mise à mort sont donc des mesures dites “fortes” qui sont équivalentes, en ce sens qu'elles ont toutes le même effet, celui d'affecter la conservation des habitats naturels peuplés par l'espèce ursine, en excluant le spécimen dangereux de son propre habitat naturel ».

3.2. En revanche, le Consiglio di Stato (Conseil d'État), III^e chambre (entre autres, dans l'ordonnance de référé précitée n° 2920 de 2023) a exprimé une opinion différente.

Tout d'abord [le] Consiglio di Stato (Conseil d'État) a affirmé ce qui suit : « [...] la Cour, [dans son] arrêt du 11 juin 2020, [*Alianța pentru combaterea abuzurilor*], C-88/19, [EU:C:2020:458], a eu l'occasion de se prononcer sur le champ d'application de la directive "habitats", en précisant : "Le respect de cette disposition impose aux États membres non seulement l'adoption d'un cadre législatif complet, mais également la mise en œuvre de mesures concrètes et spécifiques de protection. De même, ledit système de protection stricte suppose l'adoption de mesures cohérentes et coordonnées, à caractère préventif. Un tel système de protection stricte doit donc permettre d'éviter effectivement la capture ou la mise à mort intentionnelle dans la nature de spécimens des espèces animales protégées [voir, en ce sens, arrêts du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, point 231 et jurisprudence citée, ainsi que du 10 octobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, point 27]. [...] Si l'article 16, paragraphe 1, de la directive "habitats" autorise les États membres à déroger aux dispositions des articles 12 à 14 ainsi que de l'article 15, sous a) et b), de celle-ci, une dérogation adoptée sur ce fondement est soumise, dans la mesure où elle permet à ces États membres d'échapper aux obligations qu'implique le système de protection stricte des espèces naturelles, à la condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que cette dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Ces conditions concernent l'ensemble des hypothèses visées à l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive (arrêt du 10 octobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, points 28 et 29). [...] S'agissant, en troisième lieu, de l'objectif poursuivi par la directive "habitats", il convient de rappeler que les articles 12, 13 et 16 de celle-ci forment un ensemble cohérent de règles visant à assurer la protection des populations des espèces concernées (arrêt du 20 octobre 2005, *Commission/Royaume-Uni*, C-6/04, EU:C:2005:626, point 112). L'objectif commun de ces dispositions consiste à assurer une protection stricte des espèces animales protégées, au moyen des interdictions prévues à l'article 12, paragraphe 1, de cette directive, les exceptions étant autorisées uniquement dans les conditions strictes énoncées à l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive, lequel doit être interprété de manière restrictive (voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 2007, *Commission/Autriche*, C-508/04, EU:C:2007:274, points 109 à 112, ainsi que du 15 mars 2012, *Commission/Pologne*, C-46/11, non publié, EU:C:2012:146, point 29) ».

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a relevé ce qui suit : A) « ...il ressort clairement de cette prémisse normative que la matière est régie par le principe de proportionnalité, dont les contours ont été précisés de manière générale, à plusieurs reprises, par la chambre de céans. La vie animale bénéficie d'une protection renforcée à laquelle il ne peut être dérogé, comme nous l'avons

indiqué précédemment, que sous réserve du respect de certaines conditions qu'il convient d'interpréter de manière stricte et restrictive, selon une logique de gradation qui répond ainsi au principe de proportionnalité. Il convient de souligner que ce principe trouve principalement ses racines dans le droit de l'Union. [OMISSIS] [autres considérations sur le principe de proportionnalité]. Dans la jurisprudence de la Cour de justice, la proportionnalité reste une notion souple qui se concrétise au cas par cas en fonction des objectifs poursuivis par les traités. Pour être considérée comme proportionnée, il ne suffit donc pas que la mesure soit apte à poursuivre la finalité, mais elle doit être la seule solution possible permettant de ne pas sacrifier de manière excessive la valeur considérée comme secondaire à l'issue de la mise en balance des intérêts en conflit » ; B) « ...contrairement aux affirmations du juge [de] première instance, il y a lieu de considérer que les différentes mesures susceptibles d'être adoptées par l'Autorité – telles qu'énumérées dans les sources normatives susmentionnées et selon l'interprétation retenue par la Cour – s'inscrivent dans une gradation, avec pour conséquence que la possibilité de recourir à la mesure la plus grave présuppose d'apporter la preuve, selon les modalités qui seront exposées ci-après, qu'il est impossible d'adopter la mesure la moins cruelle et, par conséquent, “ à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante ” ».

Sur la base des références normatives et jurisprudentielles précédentes, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) conclut en ces termes : A) « ...la solution de l'abattage de l'animal ne peut être envisagée que dans l'hypothèse – aussi extrême qu'exceptionnelle – d'une impossibilité objective, qui n'est pas simplement temporaire et subjective, qu'il y a lieu d'apprécier selon les critères généraux de l'ordre juridique, de recourir à des actions moins cruelles » ; B) « en l'espèce, la mesure attaquée en première instance dépasse le cadre ainsi défini en ce qu'elle décide de l'abattage de l'animal sans avoir évalué de manière adéquate l'efficacité de mesures intermédiaires susceptibles de sauvegarder la sécurité publique sans sacrifier la vie de l'animal, une valeur juridique désormais protégée par la Constitution » ; C) « l'acte attaqué, ainsi que l'a observé à juste titre le président du tribunal administratif de la région concernée dans les nombreuses ordonnances qu'il a rendues dans les procédures en question, est entaché d'un illogisme inacceptable. Le manque de structures adéquates pour l'accueil et la gestion des animaux “à problèmes” ne saurait légitimer une mesure contraire au principe de proportionnalité et qui risque d'autoriser le recours répété et indiscriminé à la solution extrême, qui est également plus cruelle, laquelle – nous le répétons – doit constituer le dernier recours » ; D) « l'inquiétude suscitée, parmi la population, par les épisodes dramatiques survenus récemment, si elle légitime le renforcement des mesures préventives autres que l'abattage, ne saurait affecter l'appréciation de l'administration qui doit continuer à s'en tenir rigoureusement aux critères légaux précités pour trouver l'équilibre guidé par le principe de proportionnalité » ; E) « en raison précisément des insuffisances relevées quant aux structures d'accueil et de la prétendue situation d'urgence, il était du devoir de l'administration d'évaluer toute mesure intermédiaire entre la liberté et l'abattage de l'animal et, par

conséquent, également l'hypothèse d'un transfert vers une structure autre que celles appartenant à la province, y compris, éventuellement, en dehors du territoire national [OMISSIS] ».

Par conséquent, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a jugé que le décret n° 10/2023 du président de la province, en ce qu'il ordonnait l'abattage de l'animal, était « *disproportionné et incompatible avec les règles supranationales et nationales qui exigent une évaluation appropriée des mesures intermédiaires* ».

4. L'objet de la question préjudicielle

4.1. À titre préliminaire, la juridiction de céans entend circonscrire l'objet de la question préjudicielle dont il convient de saisir la Cour, et relève que, dans l'affaire soumise à son examen, l'appréciation des modalités de gestion selon lesquelles l'autorité compétente assure à titre préventif, sur le territoire de la province de Trente, la protection stricte des espèces animales spécialement protégées (y compris l'ours) n'est pas un aspect pertinent. Cet aspect concerne en fait le respect des obligations de protection stricte de l'espèce par chaque État membre, mais il n'est pas pertinent dans l'affaire en cause, qui porte sur une mesure spécifique ordonnant le retrait d'un animal dangereux pour la sécurité publique, quelles que soient les raisons à l'origine de cette situation.

[La] question préjudicielle posée par la présente ordonnance vise uniquement à déterminer l'interprétation correcte du droit de l'Union applicable à la mesure autorisant de déroger à l'interdiction d'abattage, attaquée dans le cadre de la présente procédure. En particulier, la juridiction de céans considère que, aux fins de l'appréciation de la légalité du décret attaqué, il n'est pas nécessaire de vérifier si la province a ou non mis en place des mesures appropriées pour empêcher des événements tels que celui qui a conduit à l'adoption de ce décret.

4.2. Toujours à titre préliminaire, la juridiction de céans observe que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, « *pour interpréter une disposition du droit de l'Union, il convient de tenir compte non seulement de ses termes, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie* » (arrêt du 21 novembre 2019, Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, C-678/18, [EU:C:2019:998,] point 31 et jurisprudence citée). L'objectif poursuivi par la directive « habitats », tel qu'il est exprimé à l'article 2 de celle-ci, revêt donc une importance décisive ; cette disposition est libellée comme suit : « *1. La présente directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique. 2. Les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire. 3. Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales.* » Il s'agit

donc de protéger la biodiversité par la conservation de la faune sauvage d'intérêt communautaire et de ses habitats naturels.

4.3. L'arrêt de la Cour du 11 juin 2020, C-88/19 [cité par le Consiglio di Stato (Conseil d'État) dans son ordonnance de référé n° 2915/2023] permet de clarifier la finalité de la directive « habitats ». En particulier, la Cour a précisé que les termes « *aire de répartition naturelle* » et « *nature* », qui figurent à l'article 12, paragraphe 1, peuvent couvrir des zones situées en dehors des sites spécialement protégés – par exemple en dehors des sites Natura – et incluent également des zones de peuplement humain ; et, dans ce contexte, la Cour a également précisé que « *la protection stricte des espèces animales protégées, au moyen des interdictions prévues à l'article 12, paragraphe 1, de cette directive, est applicable non pas uniquement dans des lieux spécifiques, mais couvre tous les spécimens des espèces animales protégées qui vivent dans la nature ou à l'état sauvage et qui assurent, ainsi, une fonction dans les écosystèmes naturels, sans nécessairement s'appliquer aux spécimens faisant l'objet d'une forme légale de captivité* » (point 44) et que « *l'interprétation selon laquelle l'« aire de répartition naturelle » de ces espèces, mentionnée à l'article 12, paragraphe 1, de la directive « habitats », comprend également des zones situées en dehors des sites protégés et que la protection qui en découle n'est donc pas limitée à ces sites est de nature à permettre d'atteindre l'objectif consistant à interdire la mise à mort ou la capture de spécimens d'espèces animales protégées. En effet, il s'agit de protéger ces espèces non seulement dans certains lieux, définis de manière restrictive, mais également les spécimens de celles-ci qui vivent dans la nature ou à l'état sauvage et qui assurent, ainsi, une fonction dans les écosystèmes naturels* » (point 49). On peut donc raisonnablement conclure que, conformément à l'objectif de protection poursuivi par la directive « habitats », la disposition de l'article 12 (« *interdisant [expressément] toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature* ») vise à « *protéger ces espèces non seulement dans certains lieux, définis de manière restrictive, mais également les spécimens de celles-ci qui vivent dans la nature ou à l'état sauvage et qui assurent, ainsi, une fonction dans les écosystèmes naturels* » et non à protéger simplement la vie d'un spécimen d'une espèce animale protégée quelles que soient les circonstances.

4.4. Plus précisément, en ce qui concerne l'article 16 de la directive « habitats », la Cour a dit pour droit : A) « *les articles 12, 13 et 16 de la directive « habitats » forment un ensemble cohérent de normes visant à assurer la protection des populations des espèces concernées, de sorte que toute dérogation qui serait incompatible avec cette directive violerait tant les interdictions énoncées aux articles 12 ou 13 de celle-ci que la règle selon laquelle des dérogations peuvent être accordées conformément à l'article 16 de la même directive* » (arrêt du 2 mars 2023, Commission/Pologne [(Gestion et bonne pratique forestières)], C-432/21 [EU:C:2023:139]) ; B) les cas de dérogation visés à l'article 16 doivent être interprétés de manière restrictive et la charge de la preuve de l'existence des conditions requises, pour chaque dérogation, pèse sur l'autorité qui en prend la décision (jurisprudence constante, arrêts du 20 octobre 2005,

Commission/Royaume-Uni, C-6/04 [, EU:C:2005:626], point 111, et du 10 mai 2007, Commission/Autriche, C-508/04, [EU:C:2007:274,] points 110 et 128 ; arrêt du 10 octobre 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola,] C-674/17, [EU:C:2019:851,] point 59 ; arrêt du 11 juin 2020, [Alianța pentru combaterea abuzurilor,] C-88/19, [EU:C:2020:458,] point 25) ; C) les autorités nationales compétentes doivent s’assurer que les trois conditions énoncées à l’article 16 sont remplies (arrêt du 14 juin 2007, Commission/Finlande, C-342/05, [EU:C:2007:341,] point 45. Arrêt du 10 octobre 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola,] C-674/17, [EU:C:2019:851,] point 59) ; ces conditions sont les suivantes : i) la démonstration de l’existence d’un ou plusieurs des motifs énumérés à l’article 16, paragraphe 1, sous a) à d), ou de ce que la dérogation vise à permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d’une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d’un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l’annexe IV [sous e)] ; ii) l’absence d’une autre solution satisfaisante ; iii) la garantie de ce que la dérogation ne nuit pas au maintien des populations dans un état de conservation favorable ; D) en outre, les États membres doivent veiller à ce que les effets cumulatifs des dérogations n’aient pas d’incidences contraires aux objectifs de l’article 12 et de la directive dans son ensemble (arrêt du 10 octobre 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola,] C-674/17, [EU:C:2019:851,] points 38 et 58 et suivants) et appliquer le principe de précaution consacré à l’article 191, paragraphe 2, TFUE « *si l’examen des meilleures données scientifiques disponibles laisse subsister une incertitude sur le point de savoir si une telle dérogation nuira ou non au maintien ou au rétablissement des populations d’une espèce menacée d’extinction dans un état de conservation favorable* » (arrêt du 10 octobre 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola,] C-674/17, [EU:C:2019:851,] point 66) ; et une motivation précise en référence à des situations spécifiques et concrètes doit permettre de justifier que ces conditions sont effectivement réunies (arrêt du 10 octobre 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola,] C-674/17, [EU:C:2019:851,] point 41 et jurisprudence citée).

5. Principe de proportionnalité :

5.1. La juridiction de céans a parfaitement conscience des éléments rappelés par le Consiglio di Stato (Conseil d’État) dans son ordonnance de référé n° 2920 de 2023, en ce qui concerne la portée du principe de proportionnalité et, en particulier, [de ce que pour] « [OMISSIS] **[jurisprudence nationale]** être considérée comme proportionnée [OMISSIS], il ne suffit pas que la mesure soit apte à poursuivre la finalité, mais elle doit être la seule solution possible permettant de ne pas sacrifier de manière excessive la valeur considérée comme secondaire à l’issue de la mise en balance des intérêts en conflit ».

[OMISSIS] **[doctrine nationale]**

On ne saurait toutefois passer sous silence le fait que le Consiglio di Stato (Conseil d’État), dans ladite ordonnance, n’a pas pris position sur les motifs précis

exposés à cet égard par la juridiction de céans dans ses propres jugements (en ce compris l'ordonnance de référé n° 50 de 2023), dans lesquels elle a rappelé, à plusieurs reprises, le principe selon lequel *« les mesures que sont le prélèvement, la capture et la mise à mort sont [...] des mesures dites “fortes” qui sont équivalentes, en ce sens qu'elles ont toutes le même effet, celui d'affecter la conservation des habitats naturels peuplés par l'espèce ursine, en excluant le spécimen dangereux de son propre habitat naturel »*.

6. La question préjudicielle

6.1. En définitive, la juridiction de céans estime que l'article 16 de la directive « habitats » – qui permet à l'autorité compétente d'autoriser qu'il soit dérogé à l'interdiction de *« toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature »*, dans le cadre de situations définies de manière exhaustive, y compris en cas de nécessité de protéger la sécurité publique, dont il est question dans le présent contexte, visée à l'article 16, paragraphe 1, sous c), de ladite directive [OMISSIS] **[répétition]** – ne confère aucun caractère de priorité à la mise en captivité permanente (c'est-à-dire à la capture de l'animal pour le maintenir de façon permanente en captivité) par rapport à l'abattage de l'animal dangereux [OMISSIS]

6.2. En particulier, la juridiction de céans estime que – dès lors qu'il est établi que la condition relative à la nécessité de protéger l'intérêt de la sécurité publique est remplie de même que la condition supplémentaire voulant que *« le prélèvement ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, de la population de l'espèce concernée dans son aire de répartition naturelle »* (conditions dont il incombe à la juridiction de céans de vérifier qu'elles sont remplies) – la condition qu'il reste à vérifier, à savoir qu'*« il n'existe pas une autre solution satisfaisante »*, doit être interprétée à la lumière des objectifs généraux de la directive « habitats », c'est-à-dire conformément à la finalité de cette directive (telle qu'elle a été précisée par la Cour dans les arrêts cités aux points 4.2. et 4.3. de la présente ordonnance), à savoir la conservation de la biodiversité entendue comme l'obligation de *« protéger ces espèces non seulement dans certains lieux, définis de manière restrictive, mais également les spécimens de celles-ci qui vivent dans la nature ou à l'état sauvage et qui assurent, ainsi, une fonction dans les écosystèmes naturels »*.

Pour cette condition également, la Cour exige *« une motivation précise et adéquate relative à l'absence d'une autre solution satisfaisante permettant d'atteindre les objectifs invoqués à l'appui de la dérogation en cause »* (arrêt du 14 juin 2007, Commission/Finlande, C-342/05, EU:C:2007:341, point 31, rappelée dans l'arrêt du 10 octobre 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola,] C-674/17, [EU:C:2019:851,] point 49), mais elle n'impose aucune motivation spécifique quant à la gradation entre la capture et l'abattage. En particulier, la Cour a précisé (au point 51 de l'arrêt du 10 octobre 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola,] C-674/17, [EU:C:2019:851]) qu'*« il incombe aux autorités nationales compétentes, dans le contexte de l'autorisation de*

dérogrations telles que celles en cause au principal, d'établir que, compte tenu notamment des meilleures connaissances scientifiques et techniques pertinentes, ainsi qu'à la lumière des circonstances tenant à la situation spécifique en cause, il n'existe aucune autre solution satisfaisante permettant d'atteindre l'objectif poursuivi dans le respect des interdictions édictées dans la directive "habitats" ».

6.3. Il s'ensuit, selon la juridiction de céans, que l'absence d'une autre solution satisfaisante doit être déterminée concrètement en référence à l'absence d'une autre solution permettant de maintenir l'animal dans son milieu naturel, et donc à l'état sauvage, en évitant de le retirer de ce milieu. Cependant, si tel est l'objectif de la directive, il est alors clair que la capture ou l'abattage sont des mesures tout à fait équivalentes puisqu'elles ont toutes deux un effet identique consistant à retirer l'animal de son milieu naturel et de la vie sauvage. Par conséquent, s'il est vrai que le choix de gestion qui s'offre à l'autorité compétente lorsqu'il s'agit d'autoriser une dérogation à l'interdiction en question doit constituer le dernier recours, c'est-à-dire la solution extrême, il est tout aussi vrai [que] l'appréciation de l'autorité compétente ne porte pas sur le choix entre l'abattage de l'animal ou sa capture aux fins de sa mise en captivité permanente dans des sites prévus à cet effet, mais sur l'alternative entre le retrait ou non de l'animal de son milieu naturel et sauvage, dans un but de protection, qui constitue la finalité de la directive.

6.4. Enfin, il convient de souligner que, compte tenu des obligations de motivation qui ressortent de la jurisprudence de la Cour s'agissant de l'incidence des dérogations accordées individuellement sur le maintien de la population de l'espèce en question, l'autorité compétente est tenue de procéder à une vérification précise du cumul des dérogations avec celles précédemment autorisées, ce qui exclut donc la crainte d'un abus généralisé du pouvoir de dérogation (compte tenu également du fait que la population de l'espèce en question se trouve presque exclusivement dans la zone alpine du Trentin-Haut-Adige et qu'elle est particulièrement concentrée dans les zones occidentales de la province autonome de Trente).

6.5. L'absence de gradation entre la mise en captivité permanente et l'abattage est également confirmée par le fait que l'interdiction de « *toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature* » figure à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive « habitats » et non à l'article 16, qui prévoit les conditions de dérogation à cette interdiction. Il convient en effet de souligner une nouvelle fois que le texte de l'article 12, qui énumère les interdictions justifiées par la protection spéciale dont bénéficient les animaux de l'espèce concernée, ne présente nullement la capture comme une solution devant être privilégiée par rapport à l'abattage. Au contraire, même dans le cas de la dérogation prévue à l'article 16, paragraphe 1, sous e) [OMISSIS] [répétition], où seules la prise [Ndt : le terme figurant dans la version italienne de cette disposition est celui de « *cattura* », littéralement « capture »] ou la détention sont envisagées, la Cour a considéré l'abattage comme équivalent à la capture aux fins de l'article 16, en soulignant que « *ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 40 de ses conclusions, la notion de "prise", au sens de l'article 16,*

paragraphe 1, de la directive “habitats”, doit être comprise en ce sens qu’elle inclut tant la capture que la mise à mort de spécimens des espèces concernées, de telle sorte que cette disposition peut, en principe, servir de fondement pour l’adoption de dérogations visant, notamment, à permettre la mise à mort de spécimens des espèces visées à l’annexe IV, point a), de cette directive, moyennant le respect des conditions spécifiques y prévues » (arrêt du 10 octobre 2019, [Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola,] C-674/17, [EU:C:2019:851,] point 32). Par conséquent, de l’avis de la juridiction de céans, la thèse selon laquelle le principe de proportionnalité exige une gradation entre les deux mesures est une fois de plus réfutée.

6.6. L’interprétation proposée par la juridiction de céans s’accorde également avec l’autre condition imposée dans le texte de l’article 16 pour qu’il puisse être dérogé à l’interdiction dans le même contexte formel ([à condition que] « *la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* »), pour laquelle il est manifeste que la capture ou la mise à mort sont tout à fait équivalentes, puisqu’elles entraînent toutes les deux le retrait du spécimen de son aire de répartition naturelle. En effet, le simple fait de maintenir le spécimen en vie, mais dans une structure à cet effet, n’implique pas qu’il n’y ait pas de préjudice pour l’espèce, qui doit être évalué par rapport aux populations vivant en liberté.

6.7. En revanche, l’interprétation retenue par le Consiglio di Stato (Conseil d’État) a pour caractéristique d’être intrinsèquement déraisonnable en ce qu’elle exclut, à y regarder de plus près, toute possibilité pour l’autorité compétente de motiver la décision d’abattre l’animal dangereux pour la sécurité publique (au lieu de le maintenir en captivité). En effet, dans la perspective d’une hiérarchie privilégiant la mesure de mise en captivité permanente (par rapport à l’abattage), l’autorité est tenue de démontrer au préalable « *l’impossibilité objective, qui n’est pas simplement temporaire et subjective [...] aussi extrême qu’exceptionnelle* » [pour reprendre les termes du Consiglio di Stato (Conseil d’État)] de la mise en captivité permanente (non seulement dans des structures placées sous sa propre responsabilité mais aussi dans d’autres États); cela implique cependant une *probatio diabolica*, qui écarte d’emblée la pertinence d’autres justifications concurrentes que l’autorité, dans chaque cas individuel, doit être en mesure d’évaluer dans le cadre de la mise en balance des intérêts, également en s’appuyant sur l’avis de la plus haute autorité scientifique de l’État italien sur la faune sauvage (à savoir l’Institut supérieur pour la protection et la recherche environnementales – ISPRA) en ce qui concerne le bien-être même de l’animal, qui est habitué à vivre à l’état sauvage, le fait qu’il n’existe peut-être pas, au moment de la décision, de lieux où le spécimen peut être accueilli dans les limites de la disponibilité et de la responsabilité de l’autorité en charge, les coûts d’un tel choix, la sécurité des opérateurs, etc.

6.8. Eu égard à l’ensemble des considérations qui précèdent, la juridiction de céans – tout en réaffirmant que le régime établi par l’article 1^{er}, paragraphe 1, de

la loi provinciale n° 9 de 2018 est conforme à celui prévu par l'article 16 de la directive « habitats » – estime qu'il y a lieu de surseoir à statuer et de transmettre le dossier à la Cour de justice de l'Union européenne aux fins d'une décision préjudicielle en application de l'article 267 TFUE. [OMISSIS] **[procédure]**

« Il est demandé à la Cour de se prononcer sur les questions suivantes :

[1] *En vertu des dispositions de l'article 16 de la directive 92/43/CEE [du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7)], dès lors qu'il est établi que la condition tenant à l'existence de l'un des cas de figure expressément mentionnés à l'article 16, paragraphe 1, sous a) à e), est remplie, de même que la condition voulant que " la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ", aux fins de l'autorisation de déroger à l'interdiction de " toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature " visée à l'article 12, [paragraphe 1,] sous a), de cette directive, convient-t-il d'interpréter la condition supplémentaire exigeant qu'" il n'existe pas une autre solution satisfaisante " en ce sens que l'autorité compétente doit démontrer l'absence d'une autre solution satisfaisante susceptible d'éviter que l'animal soit retiré de son milieu de répartition naturelle, ouvrant ainsi la possibilité d'un choix motivé de la mesure concrète à adopter, à savoir la capture en vue de la mise en captivité permanente ou bien l'abattage, ces mesures étant placées sur un pied d'égalité ?*

ou bien

[2] *En vertu des dispositions de l'article 16 de la directive 92/43/CEE, dès lors qu'il est établi que la condition tenant à l'existence de l'un des cas de figure expressément mentionnés à l'article 16, paragraphe 1, sous a) à e), est remplie, de même que la condition voulant que " la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ", aux fins de l'autorisation de déroger à l'interdiction de " toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature " visée à l'article 12, [paragraphe 1,] sous a), de cette directive, convient-t-il d'interpréter la condition supplémentaire exigeant qu'" il n'existe pas une autre solution satisfaisante " en ce sens que le choix de l'autorité compétente doit se porter en priorité sur la capture en vue du maintien en captivité (mise en captivité permanente) et que seule une impossibilité objective, autre que temporaire, excluant cette solution permet d'opter pour le retrait de l'animal par abattage, les mesures en question s'inscrivant dans une stricte hiérarchie ? »*

7. Recevabilité de la demande de décision préjudicielle.

7.1. La juridiction de céans considère également que, selon les critères indiqués par la Cour, la question susmentionnée est : A) une question d'interprétation du

droit de l'Union ; B) qui n'est pas identique à d'autres questions sur lesquelles la Cour a déjà statué ; C) et qui est pertinente pour la solution du litige.

7.2. Pour ce qui est de la pertinence de la question, la juridiction de céans observe tout d'abord que, conformément au principe *tempus regit actum*, l'article 59 précité de la loi provinciale n° 9 de 2023, ayant modifié la loi provinciale n° 9 de 2018, n'est pas pertinent en l'espèce. En effet, cette modification législative a un effet *ex nunc* et, par conséquent, n'affecte pas rétroactivement le cadre juridique en vigueur au moment de l'adoption du décret attaqué.

[OMISSIS] **[autres considérations dans le même sens]**

[OMISSIS] **[procédure]**

Par ces motifs

Le Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol (tribunal régional administratif du Trentin-Haut Adige) siégeant à Trente [OMISSIS] **[procédure]** ordonne :

– le renvoi de la demande de décision préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne [OMISSIS].

[OMISSIS] Trente [OMISSIS] 14 décembre 2023 [OMISSIS] **[procédure]**

[OMISSIS]

[OMISSIS]