

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULON**

N° 2500319

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

---

ASSOCIATION ONE VOICE

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Soddu  
Rapporteur

---

Le Tribunal administratif de Toulon

4<sup>ème</sup> chambre

Mme Duran-Gottschalk  
Rapporteuse publique

---

Audience du 30 mars 2026  
Décision du 30 avril 2026

---

44-045-01  
44-045-06-07-01  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 23 janvier et 25 juillet 2025, l'association One Voice, représentée par Me Robert, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 7 janvier 2025 par lequel le préfet du Var a autorisé Mme J.V.D à effectuer des tirs de défense simple en vue de la protection de son troupeau contre la prédation du loup (*Canis lupus*) ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 960 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, outre que sa requête est recevable, que :

*Sur la légalité externe :*

- l'arrêté attaqué est entaché d'une insuffisante identification du bénéficiaire de la dérogation, en méconnaissance de l'article 4 de l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;

- il est entaché d'un vice de procédure du fait de l'absence de preuve de dépôt régulier du dossier de demande de tirs de défense simple en méconnaissance de l'article 2 du même arrêté ;
- il est entaché d'une insuffisance de motivation ;

*Sur la légalité interne :*

- l'arrêté attaqué méconnaît les conditions de dérogation d'interdiction de destruction des loups posées par le 4° de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, l'article 12 de la « directive habitats », ainsi que les articles 6, 13 et 15 de l'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) ;
- les conditions permettant de délivrer une dérogation au regard de l'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et les limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction ne sont pas réunies ;
- cet arrêté est entaché d'erreurs manifestes d'appréciation.

Par un mémoire en défense enregistré le 30 juin 2025, le préfet du Var conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

La procédure a été communiquée à Mme J.V.D qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées ;
- l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- l'arrêté du 28 novembre 2019 relatif à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation ;
- l'arrêté du 23 octobre 2020 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année ;
- l'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Soddu ;
- et les conclusions de Mme Duran-Gottschalk, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Mme J.V.D est éleveuse individuelle d'ovins et de caprins d'un troupeau d'environ 1 500 brebis, dont la zone de pâturage est située dans les départements du Var et des Alpes-Maritimes. Par un arrêté du 7 janvier 2025, le préfet du Var l'a autorisée à effectuer des tirs de défense simple en vue de la protection de son troupeau contre la prédation du loup (*Canis lupus*), pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2025 au 31 décembre 2029. Par la présente requête, l'association One Voice demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 12 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : « 1. Les Etats 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 mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature ; b) la perturbation intentionnelle de ces espèces, notamment durant la période de reproduction et de dépendance (...) ». Le loup est au nombre des espèces figurant au point a) de cette annexe IV de la directive. L'article 16 de la même directive énonce toutefois que : « 1. A 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 Etats membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) : (...) b) pour prévenir des dommages importants notamment (...) à l'élevage (...) et à d'autres formes de propriété (...) ».

3. Aux termes du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation (...) d'espèces animales non domestiques (...), sont interdits : / 1° (...) la destruction (...) d'animaux de ces espèces (...) ». Aux termes du I de l'article L. 411-2 du même code : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / 1° La liste limitative (...) des espèces animales non domestiques (...) ainsi protégés ; / 2° La durée et les modalités de mise en œuvre des interdictions prises en application du I de l'article L. 411-1 ; / 3° La partie du territoire sur laquelle elles s'appliquent (...) ». Aux termes de l'article R. 411-1 du même code : « Les listes des espèces animales non domestiques (...) faisant l'objet des interdictions définies par l'article L. 411-1 sont établies par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et (...) du ministre chargé de l'agriculture (...) ».

4. Pour l'application de ces dernières dispositions, l'article R. 411-1 du code de l'environnement prévoit que la liste des espèces animales non domestiques faisant l'objet des interdictions définies à l'article L. 411-1 est établie par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et du ministre chargé de l'agriculture. L'article R. 411-6 du même code précise que : « Les dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 sont accordées par le préfet, sauf dans les cas prévus aux articles R. 411-7 et R. 411-8. / (...) ». Le 2° de son article R. 411-13 prévoit que les ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture fixent par arrêté conjoint, pris après avis du Conseil national de protection de la nature (CNPN), « (...) si nécessaire, pour certaines espèces dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, les conditions et limites dans lesquelles les dérogations sont accordées afin de garantir le respect des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ».

5. Pour l'application des dispositions du 1° de l'article R. 411-13 du code de l'environnement, l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées dispose, à l'article 1<sup>er</sup>, que : « *Les dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées sont (...) délivrées par le préfet du département du lieu de l'opération pour laquelle la dérogation est demandée (...)* ». Aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection : « *Pour les espèces de mammifères dont la liste est fixée ci-après : / I. - Sont interdits sur tout le territoire métropolitain et en tout temps la destruction (...) des animaux dans le milieu naturel. / (...) Carnivores / (...) Canidés / Loup (Canis lupus) (...)* ».

6. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) : « *Le présent arrêté fixe les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction de loups (Canis lupus) peuvent être accordées par les préfets en vue de la prévention de dommages importants aux troupeaux domestiques. (...)* ». Aux termes de l'article 6 de ce même arrêté : « *I. - Le préfet de département détermine les bénéficiaires auxquels des dérogations sont accordées (éleveurs exploitant à titre individuel ou sous forme sociétaire, groupements pastoraux, ou propriétaires publics ou privés d'une exploitation agricole d'élevage mettant en valeur des surfaces pâturées, présidents de société de chasse, responsables de battues aux grands gibiers...).* / *II. - Le préfet de département met en place un suivi des dommages dus au loup sur les troupeaux d'animaux domestiques permettant d'évaluer l'importance et la récurrence des attaques sur les territoires, en fonction des caractéristiques et des mesures de protection des élevages d'animaux domestiques, des milieux naturels qu'ils exploitent ainsi que de la mise en œuvre des tirs autorisés en application du présent arrêté.* / *III. - On entend par « mise en œuvre » des mesures de protection, l'installation effective et proportionnée de moyens de prévention de la prédation par le loup dans le cadre de l'aide à la protection des exploitations et des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours, en application de l'arrêté du 30 décembre 2022 susvisé, ou de mesures jugées équivalentes par les directions départementales des territoires (DDT) et des territoires et de la mer (DDTM).* / *Sur la base d'une analyse technico-économique réalisée au cas par cas et soumise pour avis au préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup, un ou plusieurs troupeaux ou une partie d'un troupeau peuvent être reconnus comme ne pouvant être protégés par le préfet de département.* / *IV. - On entend par « mise en œuvre » des tirs de défense simple ou de défense renforcée, la réalisation d'opérations consécutives à des attaques consignées dans le registre prévu à l'article 12.* ». Aux termes de l'article 10 du même arrêté : « *Pour l'application du présent chapitre, on entend par « attaque » tout acte de prédation pour lequel la responsabilité du loup ne peut être écartée et donnant lieu à au moins une victime indemnisable.* ». Aux termes de l'article 11 du même arrêté : « *Dispositions communes aux tirs de défense simple et renforcée. / I. Les tirs de défense simple et de défense renforcée sont mis en œuvre pendant toute la durée de la présence du troupeau dans les territoires soumis à la prédation du loup. / II. - Les tirs de défense simple et de défense renforcée sont mis en œuvre dans les conditions suivantes, qui doivent toutes être vérifiées : /- à proximité du troupeau concerné ; / - sur les pâturages, surfaces et parcours mis en valeur par le bénéficiaire de la dérogation ainsi qu'à leur proximité immédiate ; / - en dehors des réserves naturelles nationales constituées pour des motifs incluant la conservation de la faune sauvage ; / - en dehors du cœur des parcs nationaux dont le décret portant création interdit la chasse. (...)* ». Aux termes de l'article 12 du même arrêté : « *La réalisation des opérations décrites aux articles 10 à 11 du présent chapitre est subordonnée à la tenue, par le bénéficiaire de l'autorisation, d'un registre*

*précisant les informations suivantes : / - les nom et prénom(s) du détenteur de chaque arme ainsi que le numéro de son permis de chasser ; / - la date et le lieu de l'opération de tir de défense ; / - les mesures de protection du troupeau en place lors de l'opération telles que précisées à l'article 13, / et le cas échéant : / - les heures de début et de fin de l'opération ; / - le nombre de loups observés ; / - le nombre de tirs effectués ; / - l'estimation de la distance de tir ; / - l'estimation de la distance entre le loup et le troupeau au moment du tir ; / - la nature de l'arme et des munitions utilisées ; / - la nature des moyens susceptibles d'améliorer le tir utilisé ; / - la description du comportement du loup s'il a pu être observé après le tir (fuite, saut...). (...) ». Enfin, aux termes de l'article 13 du même arrêté : « Les tirs de défense simple peuvent intervenir dès lors que des mesures de protection sont mises en œuvre ou que le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé au sens du III de l'article 6. » Aux termes de l'article 14 de ce même arrêté : « Le tir de défense simple peut être mis en œuvre pour une durée maximale de cinq ans. Cette mise en œuvre reste toutefois conditionnée : / - à la mise en œuvre des mesures de protection sauf si le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé au sens du III de l'article 6 ; / - à la publication de l'arrêté prévu à l'article 2. / Pour les troupeaux reconnus comme ne pouvant être protégés ou se trouvant dans un département faisant l'objet de prédation du loup pour la première fois en année N ou N - 1, cette limite ne peut excéder une durée de trois ans. »*

7. Il résulte des dispositions de l'article L. 411-1 et du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement que la destruction ou la perturbation des espèces animales concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

8. Il est constant que le troupeau de Mme D. n'a pas été reconnu par le préfet du Var comme ne pouvant être protégé au sens des dispositions précitées. Dès lors, il appartient au préfet d'établir la mise en œuvre effective et proportionnée de mesures de protection de ce troupeau, préalablement à l'édiction de l'arrêté attaqué.

9. En l'espèce, l'arrêté attaqué indique que Mme D. a mis en œuvre des mesures de protection contre la prédation du loup « soit au travers de contrats avec l'État, soit par ses propres moyens », sans préciser quelles sont ces mesures, ni d'ailleurs ces contrats. Dans son mémoire en défense, le préfet du Var soutient que les mesures de protection mises en œuvre sur les élevages de Mme D. correspondent à un tryptique composé de gardiennage par l'éleveur-berger ou par un berger, de filets mobiles électrifiés pour créer des parcs mobiles de pâturage et de chiens de protection de troupeaux, et se prévaut d'un extrait du carnet de pâturage de Mme D. Toutefois, ce seul document, non daté et non circonstancié, n'est pas de nature à justifier la réalité et la consistance des mesures de protection mises en œuvre par l'éleveuse contre la prédation du loup. Ainsi, en l'absence d'éléments probants, il n'est pas démontré que des mesures de protection effectives et proportionnées auraient été prises pour défendre le troupeau contre la prédation par le loup. Dans ces conditions, la condition tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante aux tirs de défense simple ne peut être regardée comme remplie. Par suite, l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ainsi que les articles 6 et 13 de l'arrêté du 21 février 2024.

10. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'arrêté attaqué doit être annulé.

Sur les frais liés au litige :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 960 euros à verser à l'association One Voice en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 7 janvier 2025 par lequel le préfet du Var a autorisé Mme J.V.D, à effectuer des tirs de défense simple en vue de la protection de son troupeau contre la prédation du loup (*Canis lupus*), est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à l'association One Voice la somme de 960 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association One Voice, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, et à Mme J.V.D.

Copie en sera adressée au préfet du Var.

Délibéré après l'audience du 30 mars 2026, à laquelle siégeaient :

Mme Bernabeu, présidente,  
M. Hamon, premier conseiller,  
Mme Soddu, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 avril 2026.

Le rapporteur,

Signé

N. SODDU

La présidente,

Signé

M. BERNABEU

La greffière,

Signé

G. BODIGER

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La greffière.