



Strasbourg, 20 janvier 2026

T-PVS/Files(2026)2024-01_comp

CONVENTION RELATIVE À LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE
ET DU MILIEU NATUREL DE L'EUROPE

Comité permanent

46ème réunion

Strasbourg, 7-11 décembre 2026

Bureau du Comité permanent

7-9 avril 2026,

Strasbourg

Nouvelle plainte : 2024/01

**Allégations de protection insuffisante de la tortue
d'Hermann (*Testudo hermanni*) (France)**

- RAPPORT DU PLAIGNANT -

*Document établi par
France Nature Environnement PACA*

RAPPORT D'AVANCEMENT – 16 JANVIER 2026

Plainte N° 2024/01 : Allégations de protection insuffisante de la tortue d'Hermann

France Nature Environnement PACA c/ France

Direction des droits sociaux, de la santé et de l'environnement

Bern Convention – Council of Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

SOMMAIRE**I- RESUME****II- RAPPORT CONCERNANT LES INFORMATIONS DEMANDEES PAR LE BUREAU**

- 1) **Mesures mises en place pour traiter les dommages involontaires et mesures compensatoires envisagées pour ce type de dommages**
- 2) **Sur l'extension des périmètres de protection des tortues**
- 3) **Concernant les modifications législatives limitant les sanctions pénales aux actes intentionnels ou à la négligence grave**
- 4) **Sur le renforcement des contrôles et des mesures préventives pour protéger les habitats de la tortue**

III- AUTRES MISES A JOUR SUR LES NOUVELLES ATTEINTES AUX POPULATIONS DE TORTUES D'HERMANN**ANNEXES**

- **1 – Tableau des atteintes nationales**
- **2 – Compte rendu du bureau de la Chambre d'agriculture 83 du 13 octobre 2025**
- **3 – Compte rendu de la réunion du CSRPN PACA du 26 septembre 2024**
- **4 – Décisions jurisprudentielles**

I- RESUME

Le 28 mai 2024, France Nature Environnement PACA déposait un formulaire de plainte auprès du Secrétariat de la Convention de Berne.

Il était alors soutenu que la tortue d'Hermann « testudo hermanni », espèce protégée par la Convention de Berne de 1979 et inscrite à l'annexe II de celle-ci, était en danger en France. En effet, la France a adopté un nouveau plan d'action national pour la conservation de la tortue d'Hermann (PNA 2018-2027). Or, les mesures ne sont pas assez efficaces et effectives pour empêcher les atteintes à la population de tortue et à ses habitats. Le plan n'instaure pas un programme de mesures permettant une protection stricte de la tortue et ne permet pas d'assurer une conservation favorable de la tortue et de ses habitats naturels.

Lors de sa première réunion ordinaire de 2025, du 8 au 10 avril, le Bureau du Comité permanent de la Convention de Berne a réexaminé la plainte susmentionnée à la lumière des rapports les plus récents soumis par les autorités et le plaignant. Le Bureau exprimait alors sa préoccupation face aux pressions persistantes sur les habitats de la tortue d'Hermann, et décidait par conséquent que les deux parties seraient invitées à soumettre leurs rapports d'avancement pour la réunion du Bureau au printemps 2026. Il s'agit du présent rapport.

Ce rapport détaillera l'absence de mesure mise en place pour traiter les dommages involontaires (et, au contraire, une tendance à ne pénaliser que les atteintes intentionnelles) ; la désuétude des outils utilisés aujourd'hui pour protéger les tortues, puisqu'ils datent de 2009 et ne sont plus du tout actuels ni représentatifs ; la carence de l'Etat français à renforcer les contrôles et à mettre en œuvre des mesures préventives pour protéger les habitats de la tortue ; les nombreuses modifications législatives adoptées en 2025 et qui continuent à fragiliser le statut d'espèce protégée de la tortue d'Hermann ; et enfin la carence de l'Etat et de ses services territoriaux à mettre en œuvre une politique de contrôle et de protection des tortues d'Hermann face aux atteintes qui pourraient être commises, avec autorisation ou non, par des particuliers.

II- RAPPORT CONCERNANT LES INFORMATIONS DEMANDEES PAR LE BUREAU

1) Mesures mises en place pour traiter les dommages involontaires et mesures compensatoires envisagées pour ce type de dommages

Le Bureau demandait à l'Etat français de lui transmettre « des informations sur les mesures mises en place pour traiter les dommages involontaires – en particulier lorsque l'intentionnalité ne peut être prouvée – ainsi que sur les mesures compensatoires envisagées pour ce type de dommages. ».

Tel qu'il sera développé plus loin dans ce rapport, les récentes lois françaises tendent au contraire à un affaiblissement des sanctions en cas d'infraction, particulièrement concernant les dommages qui pourraient être causés de manière involontaire par des actes de déforestation incontrôlée, des projets agricoles ou urbains ou encore des incendies récurrents.

Le Bureau l'avait déjà soulevé dans sa réponse du 14 mai 2025 : « *les récentes évolutions législatives [sont] susceptibles de réduire la protection juridique* » des tortues. En effet, la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (dite '*loi d'orientation agricole*') modifie l'article L. 415-3 du Code de l'environnement qui prévoyait les sanctions en cas de violation des prescriptions concernant les espèces protégées. Si cet article prévoit des sanctions allant jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende, celles-ci s'appliquent désormais **uniquement aux faits commis de manière intentionnelle ou par négligence grave**. La question de la production de la preuve de l'intentionnalité ou de la négligence grave se pose avec acuité.

Pire, le nouvel article L. 171-7-2 du Code de l'environnement dispose que, si les faits sont commis de manière **involontaire**, l'auteur de l'infraction ne pourra être sanctionné que par **une amende de 450 euros ou un stage de sensibilisation**. Ces modifications législatives entraînent donc un recul de la protection des tortues en ce qu'elles affaiblissent considérablement les sanctions en cas d'atteinte aux spécimens de tortue ou à ses habitats.

Par conséquent, non seulement aucune mesure n'est mise en place pour traiter les dommages involontaires **mais, de surcroît, lorsque l'intentionnalité ne peut être prouvée, les sanctions sont**

considérablement réduites voire complètement dérisoires. D'autant plus que la notion d'intentionnalité sera très difficile à établir et à démontrer. Cela risque donc de baisser drastiquement le nombre de poursuites contre les auteurs de ces infractions.

De plus, aucune mesure compensatoire n'est envisagée.

Ainsi, l'Etat ne met en œuvre aucune mesure pour traiter les dommages involontaires. Et en cas de difficulté à prouver l'intentionnalité de l'infraction, la sanction d'une amende de 450 euros est intrinsèquement inefficace et non dissuasive.

2) Sur l'extension des périmètres de protection des tortues

Le Bureau recommandait à l'Etat français « *d'étendre les périmètres de protection* » afin de couvrir l'ensemble des zones sensibles majeures et notables pour la tortue d'Hermann et d'assurer une protection complète de ses habitats. Le Bureau appelait également à la mise en place de « *mesures plus concrètes et efficaces pour prévenir les atteintes à la tortue et à ses habitats, en insistant sur la prévention de la déforestation illégale et le renforcement de l'application du droit de l'environnement* ».

Or, il apparaît en réalité que les services décentralisés de l'Etat dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (la DREAL – direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) refusent de communiquer la carte de sensibilité ainsi que les guides de prise en compte de la Tortue d'Hermann dans les projets agricoles actualisés, **alors que ces outils sont prêts depuis plus d'un an, face aux pressions agricoles notamment.** Parmi les différentes actions prévues par le PNA de 2018 figure pourtant l'actualisation de la carte des zones de sensibilité de l'espèce, sur la base des données scientifiques les plus récentes sur la répartition de l'espèce. **Le PNA doit se terminer en 2027, nous sommes le 16 janvier 2026 et la carte de sensibilité la plus actuelle sur laquelle s'appuie les services de l'Etat pour autoriser ou non des projets date de 2009.**

En conséquence, **les outils utilisés aujourd'hui pour protéger les tortues datent de 2009 et ne sont plus du tout actuels ni représentatifs. Au contraire, la nouvelle carte a une aire de répartition beaucoup plus agrandie, et met à jour les zones où les tortues sont davantage présentes qu'il y a 15 ans.** Le site de l'INPN montre en effet que l'aire de répartition dépasse l'ancien zonage, avec notamment des présences de tortues dans le département des Alpes-Maritimes (06)¹. En outre, le compte rendu de la présentation de ces nouveaux outils au bureau de la Chambre d'agriculture du département du Var (83) affirme que « l'impact de la nouvelle carte de sensibilité TH a augmenté de 150 000 ha » (Cf Annexe 2 - CR bureau Chambre d'agriculture 83).

Ainsi, **l'Etat est en situation de carence à la fois pour son manque d'informations et d'actualisation sur la situation de l'espèce, mais également pour son manque de contrôle et d'actions sur les actes de déforestation ou de débroussaillage qui pourraient être réalisés par les particuliers.** Si un projet de carte 2025 existe (Cf Annexe 3 - Compte rendu de la réunion du 26 septembre 2024 du CSRPN PACA), il n'a toujours pas été officialisé.

3) Concernant les modifications législatives limitant les sanctions pénales aux actes intentionnels ou à la négligence grave

Le Bureau demandait des informations sur « *les mesures compensatoires prévues pour faire face aux dommages causés aux habitats et sur les obligations de restauration* » pour les actes involontaires ou causés par de la négligence simple, étant donné que depuis la loi d'orientation agricole du 24 mars 2025 seuls les actes intentionnels ou causés par une négligence grave sont susceptibles de faire l'objet de sanctions pénales.

Rien de tel n'a été mis en place. Pire, les récentes modifications législatives et les projets de loi en cours tendent toujours plus vers une fragilisation de la protection des espèces, comme il le sera

¹ <https://nature.silene.eu/espece/77433>

développé dans le titre III. Le PNA 2018-2027 prévoit pourtant la mise à disposition de cartes de sensibilités plus précises que celles établies dans le plan, à l'échelle locale.

4) **Sur le renforcement des contrôles et des mesures préventives pour protéger les habitats de la tortue**

L'Etat français a disposé de nombreuses occasions pour renforcer les contrôles et les mesures préventives pour protéger les habitats de la tortue ; cependant, rien n'a été fait en ce sens et aucune de ces occasions n'a été saisie.

En effet, à titre d'exemple, *l'arrêté préfectoral n° DDTM/SAF/2025-08 du 26 septembre 2025* porte règlement permanent du débroussaillage obligatoire et du maintien en état débroussaillé dans les espaces exposés aux risques d'incendie de forêt dans le département du Var².

Si notre association s'accorde sur le fait que les OLD sont des mesures nécessaires et efficaces pour renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, il y a lieu de souligner que, concernant le département du Var, lequel porte une grande responsabilité au regard de la conservation de la tortue d'Hermann, il est plus qu'impératif que soient appliquées des modalités substantielles d'évitement d'impacts sur la population de tortue d'Hermann varoise par destruction ou par blessures sur individus et sur la nécessité d'une réelle prise en compte de cette espèce protégée et menacée dans la cadre de l'arrêté préfectoral des OLD du Var. Ainsi, un juste équilibre entre les intérêts en présence est à trouver. Or, les dispositions pour limiter et encadrer le débroussaillage en considérant la présence des tortues sont quasi inexistantes, voire inefficaces.

De plus, **les services de l'Etat n'ont pas tenu compte des observations faites par le public.**

Celles-ci préconisaient justement des axes de renforcement des dispositions de cet arrêté, afin que des mesures de prévention et de contrôle soient mises en œuvre dans les zones du PNA à sensibilité faible à modérée mais aussi notable et majeure, afin de mieux prendre en compte les zones où la tortue est la plus présente. L'arrêté pris est en effet un copié-collé du projet d'arrêté, démontrant bien qu'aucun des avis émis par la société civile et les parties prenantes y compris les associations de protection de l'environnement n'a été pris en compte.

Pire, certaines dispositions protectrices ont été enlevées. Par exemple, alors qu'il était prévu la mise en place de plan de sauvetage avec l'utilisation de couple chien-maître pour trouver les tortues, cette disposition a disparu.

Il est ici important de rappeler que « *la majeure partie de la population mondiale n'est présente que dans le département du Var et en Corse* » (avis défavorable n°2025-15 du CSRPN de la région PACA). Le PNA de la tortue d'Hermann confirme la particulière vulnérabilité de cette espèce, notamment face au débroussaillage, qui est considéré comme une « pratique impactante » (p. 49) : il existe de fait un risque très fort d'altération, de destruction et de fragmentation des habitats, entraînant ainsi des risques de déclin de la population si des mesures plus efficaces et effectives ne sont pas prises. La fauche, le gyrobroyage et le débroussaillage de manière globale ont pour conséquence une forte mortalité de l'espèce, en tuant directement les individus présents sur place ou en détruisant leurs habitats.

En marge des textes juridiques pris par les services de l'Etat, de nombreux permis de construire et autorisations d'urbanisme sont délivrés par les services administratifs alors même qu'ils portent lourdement atteintes aux tortues, dans leur aire de protection. A titre d'exemple, la construction de 12 lotissements a été autorisée sur une commune du Var sans aucune prise en compte sérieuse ni respectueuse des réglementations en vigueur, ni de la présence de l'espèce protégée sur le site : non seulement aucune dérogation relative aux espèces protégées ne semble avoir été délivrée pour ce projet, alors même qu'une telle démarche est requise en vertu de l'arrêté du 19 février 2007, mais il s'avère en

² Recueil des actes administratifs de la Direction départementale des territoires et de la mer du Var n°83-2025-09-26-00002 : <https://www.var.gouv.fr/contenu/telechargement/43152/282332/file/RAA%20N%C2%B0323%20du%2029%20septembre%202025.pdf>

autre qu'un sauvetage aurait été effectué sans que toutes les conditions requises ne soient réunies pour que les tortues soient réellement sauvées (*Cf Annexe 1 – Tableau des atteintes nationales, ligne 6*).

De la même manière, le nombre d'affaires de trafic de tortues d'Hermann et de commerce illégal d'espèces protégées ne cessent de croître (*Cf Annexe 4 – Exemples de décisions de jurisprudence*). Les tortues sont donc plus que jamais vulnérables, prélevées illégalement dans leur milieu naturel, **ce qui démontre également à quel point leur habitat est insuffisamment protégé, mais aussi à quel point les contrôles réalisés par l'Etat sont inefficaces, voire inexistantes.**

Il ressort de tous ces éléments que l'Etat français a failli à renforcer les contrôles et à mettre en œuvre des mesures préventives pour protéger les habitats de la tortue.

III- AUTRES MISES A JOUR SUR LES NOUVELLES ATTEINTES AUX POPULATIONS DE TORTUES D'HERMANN

Dans un premier temps, de nombreuses autres modifications législatives adoptées en 2025 continuent à fragiliser le statut d'espèce protégée.

Tout d'abord, la loi d'orientation agricole a affaibli les sanctions pénales prévues en cas d'atteinte aux espèces protégées en ce qu'elle ne prévoit des sanctions qu'à la condition que l'atteinte ait été causée de manière intentionnelle ou par négligence grave.

Ensuite, la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (dite loi 'DDADUE') modifie les conditions de demande de la dérogation espèce protégée (DEP). La DEP est une dérogation devant être demandée par un porteur de projet à l'administration si son projet affecte une espèce protégée ou son habitat (articles L. 411-1 et suivants du Code de l'environnement).

Cette loi prévoit en effet qu'une DEP « *n'est pas requise lorsqu'un projet comporte des mesures d'évitement et de réduction présentant des garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque de destruction ou de perturbation des espèces* » et « *lorsque ce projet intègre un dispositif de suivi permettant d'évaluer l'efficacité de ces mesures* ».

Cette disposition réduit le nombre de cas dans lesquels un porteur de projet est dans l'obligation de demander une dérogation espèces protégées, puisqu'elle inverse la charge de la preuve. Avant l'introduction de cette disposition, la dérogation était obligatoire dès lors que le projet portait atteinte ou était susceptible de porter atteinte à des espèces protégées. L'administration jugeait si les mesures pour éviter, réduire ou compenser ces impacts étaient satisfaisantes. Or, désormais, la dérogation devient une exception : à partir du moment où un dossier est construit avec des garanties d'effectivité jugées suffisantes, le porteur de projet peut considérer qu'il échappe à l'obligation de demander une dérogation sans même savoir si l'administration considère effectivement que les mesures mises en place sont suffisantes.

Autrement dit, un porteur de projet peut se considérer de fait comme non tenu par l'obligation de demander une DEP, et il reviendra aux plaignants de prouver à l'administration ou au juge qu'une telle dérogation était requise. Cela signifie donc qu'un projet pourra démarrer et porter des atteintes graves aux espèces et à leurs habitats avant même que les mesures mises en place par celui-ci soient jugées suffisantes par l'administration, ce qui lui permettait avant d'obtenir la dérogation ou bien de devoir refaire un dossier avec des mesures davantage protectrices.

Enfin, certaines modifications législatives viennent faciliter l'obtention de la DEP pour certains types de projets. En France, pour obtenir cette dérogation, il faut notamment remplir la condition suivante : le projet doit répondre à une raison impérieuse d'intérêt public majeur. Les projets concernés sont définis par décret.

Or, la loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur (dit 'loi Duplomb') a ajouté l'article L. 211-1-2 au Code de l'environnement : certains ouvrages, notamment de stockage d'eau, sont présumés d'intérêt public majeur. De même, le projet de loi de simplification de la vie économique prévoit également que certains projets d'infrastructure puissent être qualifiés par décret de projet d'intérêt public majeur.

Autrement dit, ces articles **introduisent une présomption d'intérêt public majeur, ce qui neutralise en quelque sorte l'une des conditions nécessaires pour obtenir la DEP**. Ces dispositions permettent donc à certains projets **d'obtenir plus facilement la dérogation, facilitant ainsi son obtention et affaiblissant donc par conséquent la protection des espèces et de leurs habitats**.

Dans un deuxième temps, les atteintes aux tortues et à leurs habitats continuent à se multiplier, que ces atteintes soient causées par des particuliers ou autorisées par l'Etat.

En plus de l'arrêté préfectoral réglementant les obligations légales de débroussaillage pour le département du Var critiqué ci-dessus, de nombreux permis de construire et autorisations d'urbanisme sont délivrés par les services administratifs alors même qu'ils portent lourdement atteintes aux tortues, dans leur aire de protection. Le tableau des atteintes nationales ([Cf Annexe 1](#)) répertorie un certain nombre d'entre eux, **preuve encore une fois de la carence de l'Etat à protéger la tortue et ces habitats**. Par exemple, un chantier illégal ayant détruit plus de 3,5 ha d'habitats de tortue, et pour lequel 7 tortues ont été tuées, et malgré des décisions de justice, la préfecture de Corse a décidé d'autoriser l'auteur à reprendre les travaux ([Cf Annexe 1 – Tableau des atteintes nationales, ligne 20, Affaire ROCCA](#)).

Cela démontre **un manque patent de l'Etat français à mettre en œuvre une politique de contrôle et de protection des tortues d'hermann, et ce à toutes les échelles**.

➤ **Lien Cloud Drive contenant les pièces :**

https://drive.google.com/drive/folders/1IX54As_f-M1cnsUdbbRvS39RRjf2vCxb?usp=drive_link