



Aix-Marseille
Université
Sociolement engagée



LA PROTECTION DES TORTUES D'HERMANN



Pour FNE PACA, dans le cadre de la Clinique Juridique de l'environnement

Master 2 Droit international et droit européen : Droit de l'environnement



Margaux MOUNET, Jade OUK, Noémie PENNEQUIN, Eva ROBERT, Chloé SALVADOR
Sous la direction d'E. TRUILHE

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE 1 : État des lieux de la protection actuelle de la tortue d'Hermann

SECTION 1 : Une protection mise en place pour répondre aux menaces pesant sur la tortue	3
I. Les menaces pesant sur la tortue d'Hermann	3
A. Les menaces qui pèsent sur l'habitat de la tortue	
B. Les menaces qui pèsent sur l'individu de la Tortue	
II. Les dispositifs mis en place pour la protection de la tortue d'Hermann	9
A. Les outils juridiques de protection des habitats de la tortue	
B. Les outils juridiques de protection de l'individu de la tortue	
SECTION 2 : Une protection insuffisante et inadaptée aux menaces pesant sur la tortue	27
I. La prise en compte insuffisante de la répartition géographique de la tortue	28
A. La répartition géographique actuelle de la tortue d'Hermann	
B. La comparaison des zones protégées et des zones de présence de la tortue	
II. L'inefficacité et l'inadaptabilité des mesures aux menaces de la tortue d'Hermann	41
A. Les insuffisances du PNA de 2009-2014	
B. Les insuffisances du PNA de 2018-2027	

PARTIE 2 : Stratégies contentieuses pour le renforcement de la protection de la tortue d'Hermann

SECTION 1 : Voies de recours internes	52
I. Devant le juge administratif	52
A. Recours en plein contentieux : la carence fautive de l'Etat	
B. Recours pour excès de pouvoir	
II. Devant le juge judiciaire	65
SECTION 2 : Les actions supranationales envisageables	70
I. Les voies européennes pertinentes	70
A. Le renvoi préjudiciel	
B. Le recours en manquement	
C. Le droit de pétition	
II. Le mécanisme de plainte de la Convention de Berne	96

La protection des tortues d'Hermann



Introduction :

La Tortue d'Hermann est une tortue terrestre que l'on retrouve principalement sur le continent européen et notamment en France. De type herbivore, elle se nourrit principalement de plantes vivaces ou annuelles, de feuilles, de légumineuses, de graines, de fruits, de fleurs et de lianes. Il lui arrive aussi de manger de petits invertébrés, des restes de petits cadavres de rongeurs, des excréments de mammifères, ainsi que des petits cailloux et de la terre.

Concernant son habitat, la tortue privilégie les haies, les bandes boisées, les ronciers, les îlots arbustifs denses, les pelouses, les forêts claires et les bois clairs, les friches, les maquis. Elle est assez sensible aux températures et est de type "ectotherme". Cela signifie qu'elle dépend de la température environnante extérieure pour se refroidir et se réchauffer. Ainsi, en hiver elle préférera habiter dans des endroits où les températures sont clémentes pour hiberner tranquillement. En été, elle aura tendance à se réfugier dans des lieux ombragés afin de se rafraîchir. Les lieux de vie de la tortue doivent contenir un point d'eau accessible et doivent être un minimum ensoleillés. La tortue a besoin des rayons du soleil pour synthétiser de la vitamine D qui sera nécessaire au bon développement de sa carapace.

La Tortue d'Hermann est assez sédentaire. Elle est ainsi très sensible aux perturbations de son milieu de vie. De plus, la Tortue d'Hermann a une démographie lente : elle vit longtemps mais elle a un faible taux de productivité. De ce fait, elle est assez vulnérable aux morts accidentelles notamment du fait d'un incendie. Après un tel évènement, la tortue aura du mal à reconstituer ses effectifs.

Vis-à-vis du statut de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (ci-après "UICN"), la tortue est considérée comme étant en danger dans le Var, vulnérable au niveau national et quasi-menacée au niveau mondial. Face au déclin conséquent de la population de la tortue, des mesures ont été adoptées au plan national, international et européen. Cependant, il semble malgré tout que le nombre d'individus de cette espèce ne cesse de décroître et que les menaces persistent.

Il conviendra de faire un état des lieux de la protection actuelle de la Tortue d'Hermann (Partie 1) avant d'envisager les différentes stratégies contentieuses visant à renforcer la protection de cette dernière (Partie 2).

PARTIE I : État des lieux de la protection actuelle de la Tortue d'Hermann

Du fait du nombre important de menaces auxquelles sont confrontées les tortues, certains outils et dispositifs ont été mis en place afin de renforcer leur protection (Section 1). Néanmoins les mesures adoptées semblent insuffisantes et inadaptées pour lutter contre le déclin des individus de cette espèce (Section 2).

SECTION I - Une protection mise en place pour répondre aux menaces pesant sur la tortue

Les menaces pesant sur la tortue d'Hermann sont conséquentes (I).

Pour y répondre, plusieurs mesures et dispositifs ont été mis en place (II)

I- Les menaces pesant sur la Tortue d'Hermann

D'après les critères de l'UICN¹, les tortues d'Hermann sont confrontées à “un risque très élevé d'extinction à l'état sauvage”. Divers facteurs de menace sont responsables de cette situation, rendant la survie de cette espèce plutôt fragile. Ces menaces concernent la destruction ou la dégradation de son habitat (A), ou bien l'individu lui-même. (B)

A) Les menaces qui pèsent sur l'habitat de la Tortue

La modification ou la destruction des milieux compatibles avec le maintien de populations sauvages des tortues d'Hermann constitue une des menaces fondamentales auxquelles est exposée l'espèce.

La forte urbanisation et la fragmentation des territoires, les activités agricoles ou industrielles, le développement des zones cultivées, surtout viticoles, ou encore les incendies participent à la dégradation du milieu de vie des tortues d'Hermann dans la région, et donc au déclin de leurs populations.

¹ *Guide pratique pour la réalisation de Listes rouges régionales des espèces menacées (UICN France 2018)*

1) L'urbanisation et aménagement des territoires

L'urbanisation grandissante ainsi que la multiplication des zones industrielles et artisanales peuvent entraîner des pertes irréversibles d'habitat pour les tortues. Selon l'auteur J. Chatain, la forte croissance démographique et le fort développement du logement sont deux facteurs importants entraînant cette évolution de l'urbanisation dans le Var². La forêt représentant 75% du territoire du Var et l'urbanisation accélérant grandement la consommation de terrains, les espaces naturels propices aux tortues se retrouvent ainsi fortement fragilisés.

De nombreux jugements portant sur des destructions d'habitats de la tortue d'Hermann ont été rendus dans cette région. Il en résulte que les atteintes aux habitats naturels des tortues ont principalement eu lieu suite à des travaux d'affouillement et d'exhaussement du sol.³ Ces travaux portent généralement atteinte aux facultés de déplacement de la tortue en impactant la végétation du milieu, ou tout simplement en détruisant leurs lieux de vie. Selon J. Chatain, il serait nécessaire d'adopter des règles plus restrictives concernant la délivrance des permis de construire.

Par ailleurs, un des enjeux du projet "des phases 1&2 de la ligne nouvelle PACA" de la SNCF qui prévoyait la création de nouvelles gares afin d'augmenter l'offre ferroviaire portait sur la maîtrise de l'urbanisation du projet qui allait impacter la biodiversité, notamment les habitats de la tortue d'Hermann. Ce projet a été déclaré d'utilité publique en octobre 2022 et les premiers travaux débuteront en 2025. Or, dans son avis délibéré du 18 novembre 2021, l'Autorité environnementale indiquait que plus de 300 espèces menacées pourraient être impactées, dont 3 reptiles. Aussi, ce projet était pour partie inclus dans la Znieff de type II des Maures, notamment Carnoules où vivent certaines tortues d'Hermann et il aurait certaines incidences sur des sites Natura 2000⁴. L'Autorité environnementale a alors invité la société à éviter les secteurs favorables aux tortues, mais il est ainsi possible de constater que leur habitat reste également menacé par la création de projets d'utilité publique.

2) Les travaux agricoles et forestiers

Le choix des méthodes d'agriculture ainsi que l'abandon des pratiques agro-pastorales traditionnelles viennent également fragiliser les habitats des tortues d'Hermann du fait de la perte d'habitat favorable aux populations.

En effet, l'intensification et la mécanisation des pratiques agricoles et forestières, et

² J. Chatain. *Aspects démographiques et urbanisation dans le Var.. Forêt Méditerranéenne*, 2004, XXV (4)

³ Jugement correctionnel Draguignan, 10 février 2021.

⁴ Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la ligne nouvelle Provence-Côte d'azur « le projet des phases 1 et 2 » et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le projet. (18 novembre 2021).

l'utilisation de machines de plus en plus grosses engendrent un danger pour leur environnement, notamment par la suppression des haies, bosquets et des lisières. Les engins lourds, en plus de détruire ou modifier les sites de ponte des tortues, peuvent aussi causer des dommages directs aux populations et à leurs œufs.

Les pratiques telles que le labourage intensif ou encore le drainage des zones humides peuvent altérer les caractéristiques du sol, tout comme l'utilisation intensive de pesticides ou d'herbicides qui peuvent contaminer l'eau et les plantes, composants importants de leur régime alimentaire.

Selon une ONG⁵, les mutations de la viticulture dans la Plaine des Maures représentent également un enjeu important pour la tortue. En effet, il est possible de constater une forte progression des défrichements dans cette zone (10 hectares entre 1988 et 1998, à 52 hectares entre 1998 et 2003). Des vignobles avaient ainsi été condamnés en 2021 par le tribunal correctionnel pour avoir défriché sur des terres classées rouge au Plan National d'Actions Tortue d'Hermann, terrains habitables par les tortues. Des tortues avaient été retrouvées mortes ou en mauvais état.

Le biotope de la tortue d'Hermann peut alors être menacé du fait qu'il ne soit pas inclus dans des périmètres de protection ou alors qu'ils ne soient protégés que partiellement avec Natura 2000.

Toutes ces pratiques font que les tortues se retrouvent progressivement exclues des zones de végétation et des zones agricoles, qui lui sont devenues défavorables.

En plus de dégrader la qualité de leurs habitats, la mécanisation de ces pratiques tue directement les individus. En effet, la fauche, le gyrobroyage pour l'entretien de parcelles pâturées ou encore le débroussaillage à fins de Défense de la Forêt Contre les Incendies entraînent une forte mortalité de l'espèce. Un tiers des soins vétérinaires faits aux tortues d'Hermann ont lieu à cause d'accidents liés aux engins mécanisés de débroussaillage.



(Tortue tuée suite à un débroussaillage)

Il convient donc de favoriser l'emploi de pratiques durables et adaptées afin de limiter les impacts sur les zones de vie des tortues.

⁵ Protection de la tortue d'Hermann (*Testudo hermanni*) dans la plaine des Maures (France). (2005). Rapport établi par *Société Nationale de Protection de la Nature* (T-PVS/Files (2005) 11.

3) Les incendies

Les incendies et feux de forêts peuvent également menacer l'habitat des tortues d'Hermann, ainsi que leurs individus directement. Ils engendrent un taux de mortalité de l'espèce très élevé (entre 60% et 85% des individus).

Or, les “mégafeux” sont des risques de plus en plus crédibles avec le dérèglement climatique. Ils peuvent avoir un fort impact environnemental et toucher des zones Natura 2000.⁶ De plus, les incendies ont un impact de long terme puisque la reconstitution des populations est très lente, avec des effets pouvant aller jusqu'à 30 ans après le passage du feu.

Par exemple, l'incendie de Gonfaron ayant eu lieu en 2021 a affecté deux-tiers de la Plaine des Maures en détruisant 7000 hectares de forêt. Des centaines de tortues avaient alors été tuées ou blessées. Cette espèce a été la plus touchée par cet incendie, or c'est également celle qui se rétablit le moins rapidement. Près de 90% des individus auraient péri dans le massif et 60% auraient survécu dans la plaine.



Source : twitter @[MeteoCotedAzur](#), 18 août 2021⁷

Cet incendie involontaire serait survenu à cause d'un mégot de cigarette jeté au sol sur une aire d'autoroute. Près de 90% des incendies seraient d'origine humaine. Il est ainsi nécessaire

⁶ « Mission flash » sur la prévention des incendies de forêt et de végétation confiée à M. Perea et M. Lambert

⁷ Incendie dans le Var : une catastrophe pour la tortue d'Hermann, espèce protégée. (s. d.). France 3 [Provence-Alpes-Côte d'Azur](#).

d'améliorer la politique de prévention des incendies, qui manque fortement d'efficacité. Des solutions telles que le renforcement des moyens affectés à la lutte des incendies, aux campagnes de sensibilisation, simplifier et faire appliquer l'obligation de débroussaillage, faire de la maîtrise de l'habitat diffus une priorité dans l'aménagement du territoire ou encore promouvoir une gestion plus durable des espaces forestiers sont évoquées par les rapporteurs de la mission flash.⁸

B) Les menaces qui pèsent sur l'individu de la Tortue

Il existe également certaines menaces pesant directement sur les Tortues d'Hermann, qu'elles soient naturelles ou illicites. Le trafic et le commerce illicite, ainsi que les prélèvements des individus par les particuliers constituent le risque le plus élevé pour leur l'espèce, mais d'autres phénomènes comme la prédation ou les risques de contamination génétique sont également des facteurs à prendre en compte.

1) Collecte et commerce illicite

La collecte en pleine nature de tortues sauvages peut partir d'une bonne volonté. En effet, le prélèvement d'individus peut parfois venir de personnes bien intentionnées qui pensent que la présence de tortues est accidentelle. Elles estiment alors que les tortues seraient plus en sécurité dans leur jardin.

Or, le ramassage de tortues dans leur milieu naturel est interdit. Le prélèvement et la détention de tortues issues de milieu naturel sont des délits passibles de 15 000€ d'amende et d'un an d'emprisonnement. Malgré cela, chaque année, de nombreuses tortues se font enlever de leur milieu naturel, soit par des particuliers soit par des trafiquants organisés.

En effet, la tortue d'Hermann fait également l'objet d'un commerce illicite. La Station d'observation et de protection des tortues et de leurs milieux (ci-après "SOPTOM"), ainsi que d'autres association agréées pour la protection de la nature, ont régulièrement porté plainte pour capture de tortues d'Hermann vivantes dans leur milieu naturel lors d'opérations d'envergure. Un éleveur qui détenait et revendait près de 200 spécimens de manière illégale avait par ailleurs été condamné par la justice par une décision du 3 juillet 2013⁹.

Une tortue d'Hermann adulte peut être vendue aux alentours de 500 euros dans le commerce. Mais pour en détenir une légalement, l'éleveur doit effectuer un stage de validation

⁸ Mission flash » sur la prévention des incendies de forêt et de végétation confiée à M. Perea et M. Lambert

⁹ Trafic de tortues protégées : deux décisions de justice condamnent le commerce illégal ! (s. d.). [France Nature Environnement](#).

d'environ 700 euros et l'obtention d'une autorisation d'élevage d'agrément. Pour la détention de plus de 6 tortues adultes, il est nécessaire d'obtenir un certificat de capacité ainsi que d'une autorisation d'ouverture. Les tortues doivent également être identifiées par un transpondeur électronique.

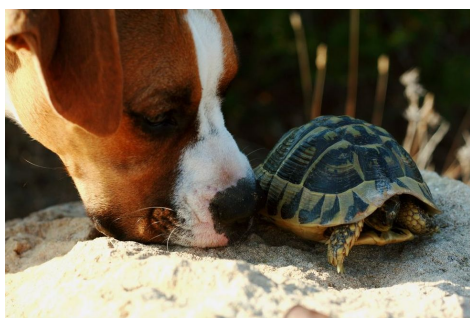
Pourtant, les autorisations de vente se font sans réelle traçabilité sérieuse et peu de contrôles sur l'origine de la tortue sont effectués. Cela favorise ainsi le ramassage des espèces sauvages à des fins commerciales. La survie de l'espèce protégée est donc menacée par ce commerce illicite puisque les principaux reproducteurs disparaissent.

2) La prédation d'animaux sauvages ou domestiques

Même si les principales menaces pour les tortues viennent de l'Homme, il n'en demeure pas moins que certains prédateurs peuvent également créer des risques pour l'espèce.

En effet, les sangliers constituent une importante menace pour les individus, notamment dans les zones de pontes qui sont davantage touchées. D'autres prédateurs, tels que les rapaces, fouines ou encore renards, peuvent aussi atteindre les tortues adultes, leurs œufs ou nouveaux nés.

Les chiens non-tenus en laisse peuvent également blesser ou tuer les tortues. De nombreux individus présents à proximité de lieux très fréquentés dans la Plaine des Maures portent des traces de crocs sur leurs dossières.



3) L'introduction d'animaux étrangers aux populations naturelles

Enfin, bien que moins courantes, les libérations de tortues captives en milieux naturels peuvent mettre en danger les populations sauvages en leur transmettant des maladies.

En effet, les tortues élevées en captivité peuvent parfois s'hybrider avec d'autres espèces exotiques, ce qui peut ainsi poser des problèmes sanitaires et génétiques quand les possesseurs de ces espèces sont amenés à les relâcher dans la nature, de manière volontaire ou non.

Ces dernières peuvent transmettre des agents pathogènes, maladies virales ou parasites aux tortues sauvages et modifier leur structure génétique. Ces nouveaux gènes sont alors défavorables à l'adaptation de la tortue dans leur milieu local.

Il est ainsi clair que les tortues d'Hermann font l'objet de nombreuses menaces mettant en péril leurs conditions de vie et possibilités de survie. Ces menaces étant majoritairement du fait de l'Homme, il est nécessaire de rendre effectives les dispositions mises en place pour les protéger (II).

II- Les dispositifs mis en place pour la protection de la Tortue d'Hermann

A) Les outils juridiques de protection des habitats de la tortue

Selon Sébastien Caron, les causes principales de la menace d'extinction des tortues d'Hermann sont "les pertes irréversibles d'habitats liées à l'activité humaine, la dégradation de la qualité des habitats en lien avec les incendies de forêt et les pratiques agricoles et forestières défavorables". Pour cette raison, des dispositifs de protection des habitats ont été mis en œuvre.

À titre informatif, il est possible de prendre contact avec la SOPTOM et notamment le centre de soin spécialisé au Village des tortues de Carnoules (04 94 78 26 41) afin de signaler tout individu blessé.

1) La protection des espaces naturels

Il s'agira ici de donner des exemples de dispositifs de protection des espaces naturels mis en place au niveau international, européen ou national, puis d'analyser plus spécifiquement les dispositifs concernant les habitats de la tortue d'Hermann.

a. Les outils internationaux et européens

Les réserves de biosphère sont définies par l'UNESCO comme étant des « lieux d'apprentissage du développement durable ». L'objectif de ces réserves est de conserver la biodiversité pour qu'elle fasse l'objet d'une utilisation durable.

Pour la bonne mise en œuvre de ces réserves, la présence humaine est nécessaire, le but étant d'améliorer les relations entre l'homme et la nature, au bénéfice des individus, sans porter atteinte à l'environnement.

C'est un lieu d'expérimentation dans lequel vont être testées différentes approches. La réserve va illustrer des pratiques de développement durable à l'échelle régionale, en analysant les différentes situations pour construire « un avenir plus durable ». Ce type d'outil permet donc une approche

différente de la conservation de la biodiversité en soulignant la participation des communautés locales à la gestion du milieu.

Ces lieux permettent de comprendre les différentes interactions dans un écosystème donné et en améliorer la gestion. Ce sont des endroits qui apportent des solutions locales à des problèmes mondiaux. Le statut de ces réserves de biosphère est reconnu au niveau international.

Il faut noter qu'aujourd'hui, 738 réserves de biosphère sont mises en place dans 134 pays et parmi celles-ci 16 sont situées en France. Elles peuvent concerner des milieux terrestres, marins ou côtiers.

Les Zones humides d'importance internationale (sites Ramsar) proviennent de la [Convention de Ramsar](#), relative aux zones humides d'importance internationale, signée le 2 février 1971 et ratifiée par la France le 1er octobre 1986. Ces zones sont les seuls écosystèmes disposant d'un traité international qui leur est dédié. Elles concernaient initialement les oiseaux, mais le champ d'application de cette convention s'est aujourd'hui étendu, en prenant en compte la présence d'autres espèces animales et végétales dont la présence est menacée. La convention reconnaît les fonctions écologiques, économiques, culturelles, scientifiques et récréatives des sites Ramsar¹⁰.

Il existe une liste de la Convention Ramsar. L'inscription sur cette liste traduit une certaine reconnaissance internationale. L'Etat doit alors maintenir et assurer la gestion des ces zones afin d'en assurer la conservation. Il doit également mettre en place des aménagements permettant de garantir la conservation du milieu et sa restauration s'il le faut. En effet, les Etats signataires doivent, en vertu de la Convention, veiller à une utilisation « rationnelle » des zones humides, les préserver, qu'elles soient ou non inscrites dans la liste Ramsar. Cette convention souligne la nécessaire coopération entre les Etats pour préserver ou restaurer ces zones humides transfrontalières.

Aujourd'hui, 44 sites Ramsar sont mis en œuvre en France, dont 33 en métropole et 11 en outre-mer. Ils couvrent environ 3,7 millions d'hectares. En été, la tortue d'Hermann utilise des milieux plus frais et plus humides.

Concernant **les zones Natura 2000**, elles constituent l'outil principal de la politique européenne pour la conservation de la biodiversité. L'enjeu ici est d'améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux dans les consciences et donc dans les activités humaines. Cet ensemble de sites naturels protégés, terrestres et marins, constitue « le réseau Natura 2000 ».

¹⁰ [Les zones humides d'importance internationale : les sites Ramsar. \(s. d.\).](#)

L'objectif principal de cette démarche est la préservation de la diversité biologique et du patrimoine naturel, pour le maintien et/ou le rétablissement du bon état de conservation. Cet outil vise également la prise en compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales.

Les Etats membres s'engagent alors à préserver et à restaurer si besoin le bon état de conservation des espèces animales et végétales, et des habitats menacés à l'échelle européenne.

Le réseau Natura 2000 s'appuie sur les directives « [Oiseaux](#) » et « [Habitats](#) », toutes deux transposées en droit français, imposant aux Etats d'atteindre certains objectifs environnementaux sans délaisser les exigences économiques, sociales et culturelles.

Ce dispositif impose aux Etats une obligation de résultat auprès de l'Union Européenne. Pour atteindre ce résultat, la France s'est tournée vers la méthode de volontariat et de responsabilisation des individus. En effet, les trois piliers, constituant les principes d'action de la France, correspondent à la concertation, la contractualisation et la prévention. Ces sites protègent un certain nombre d'habitats au niveau Européen. En effet, 27 522 sites sont concernés par ce mécanisme. Cela représente 18% des terres européennes. Concernant la France, elle comptait en 2017, 1 766 sites Natura 2000, ce qui couvre [13% du territoire](#).

b. Les outils réglementaires

Les [arrêtés biotopes](#) sont adoptés dans l'objectif de préserver les habitats des espèces protégées, l'équilibre biologique ou la fonctionnalité des milieux. Ils fixent des mesures afin de conserver les habitats nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou plus généralement à la survie d'espèces animales ou végétales protégées. Les mesures prises par l'arrêté peuvent alors interdire des actions allant à l'encontre de la protection de la biodiversité comme par exemple la construction de certaines infrastructures. Ces arrêtés peuvent en effet protéger des espaces naturels comme des récifs coralliens ou des mangroves mais aussi des bâtiments ou encore des mines. Cet outil remplit également un objectif de prévention. En effet, avec ce type de mesures, il vise à prévenir la disparition des espèces protégées.

L'arrêté de protection de biotope peut être pris par le préfet quand il concerne un espace terrestre ou par le représentant de l'Etat en mer quand il concerne des espaces maritimes. Dans le cas où le domaine public maritime est concerné, l'arrêté est pris par cosignataire du préfet de département.

c. Les outils contractuels et conventionnels

La **Charte de Pays** est un acte formalisant un projet de développement et d'aménagement sur le long terme. Cet outil est adopté dans un objectif de développement durable et de conservation des ressources. Il fixe certaines orientations et stratégies de mise en valeur du territoire.

La Charte de Pays peut s'appliquer aux territoires présentant « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale », ce qui constitue « un pays », dont le périmètre doit respecter certaines limites territoriales.

La mise en œuvre de cette Charte débute par un contrat conclu entre une commune, généralement, et l'Etat, les régions ou les départements concernés. Les Etats et les collectivités locales s'engagent alors à coordonner leurs actions et partager leurs moyens pour réaliser une Charte de développement du pays. Dans le cas où cette charte concernerait des communes situées dans des parcs naturels, elle doit être conforme avec les chartes de chacun de ces parcs pour assurer la cohérence dans la protection des espaces.

Une **Opération Grand Site** (ci-après “OGS”) est une démarche proposée par le ministère chargé de l'environnement. L'objectif est, face aux difficultés liées au tourisme croissant sur des sites et paysages naturels, de mettre en place des mesures afin de protéger ces milieux, de maintenir et restaurer la qualité des sites en développant un tourisme durable. Pour bénéficier de cela, ces sites doivent avoir une « forte notoriété » et bénéficier « d'une protection réglementaire » selon la préfecture de la région Haut-de-France. Mais ils doivent surtout faire face au problème de fréquentation touristique.

Il peut s'agir de projets de réhabilitation et de gestion qui associent l'État, les collectivités territoriales et les acteurs des sites par le biais d'interventions concrètes d'amélioration. Tous les partenaires s'engagent dans une telle démarche. À titre d'exemple, la fréquentation doit être maîtrisée et gérée au regard de la conservation nécessaire dudit site.

Les **parcs naturels régionaux** permettent une mise en valeur des grands espaces ruraux habités en leur offrant une certaine protection. On est dans un objectif de développement durable. Le but est de protéger le patrimoine culturel et naturel régional. Un territoire peut être classé parc naturel régional s'il est un territoire « à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile ».

Les aires protégées se divisent en réserves naturelles et parcs naturels régionaux. Les réserves ont un pouvoir réglementaire strict pour empêcher toute altération, tandis que les parcs sont soumis à la réglementation courante, permettant la vie quotidienne et les activités économiques. Les réserves visent à protéger des espaces spécifiques, avec une durée de protection illimitée, tandis que les parcs sont classés pour quinze ans, renouvelables, et s'appliquent aux zones rurales, contrairement aux réserves qui peuvent inclure des zones marines.



Source : UMS PatriNat, INPN / base « Espaces protégés », état en avril 2018

d. Les outils de maîtrise foncière

Premièrement, on peut s'intéresser aux **espaces du [Conservatoire du littoral](#)**. Le Conservatoire du littoral est un établissement public administratif français créé en 1975. Cet établissement est membre de l'Union internationale pour la conservation de la nature.

L'idée pour le Conservatoire est d'acquérir un tiers du littoral français pour qu'il soit protégé de toute construction ou artificialisation. Il acquiert des parcelles du littoral menacées ou dégradées par l'urbanisation pour mieux les préserver. Les chiffres de 2017 montrent que ce conservatoire assure la protection de [plus de 200 000 hectares de rivages maritimes](#).

Il existe également des [espaces des conservatoires régionaux d'espaces naturels](#) (ci-après "CEN"). Ces conservatoires sont des organismes, des associations de protection de l'environnement, qui mènent des actions, reposant sur la maîtrise foncière et d'usage, de gestion et de valorisation, dans le but de favoriser et préserver les espaces naturels et semi-naturels. Ils mènent de plus des expertises locales pour appuyer l'action des politiques publiques, toujours dans un objectif de préservation des espaces. En 2018, les CEN gèrent plus de 3 300 sites, représentant près de 161 000 hectares.

Enfin, il est possible de parler des espaces naturels sensibles (ci-après “ENS”). Ils servent à préserver des sites et paysages sensibles écologiquement et à prévenir les risques naturels notamment d’inondation. Ils sont créés par le département, ce qui leur permet de mettre en œuvre une certaine politique de protection et de gestion des espaces pour les préserver. En effet, selon le code de l’urbanisme, les départements peuvent créer des zones de préemption et mettre en place un droit de préemption sur ces espaces, mais ils peuvent également appliquer le régime des espaces boisés pour préserver les espaces forestiers.

e. Les contrôles de la protection de ces espaces naturels

Les différents outils étudiés constituent en quelque sorte un réseau de dispositifs permettant la protection de la biodiversité. Chacune de ses mesures a des objectifs, des modes de gestion différents. Mais pour que ce réseau soit effectif, il est important qu’un certain contrôle ait lieu afin de préserver le bon état de ces sites.

Il est ici possible de s’intéresser à la **police de l’environnement** mise en place pour contrôler et veiller au respect des réglementations. Elle assure la surveillance des espaces protégés et réglementés et la conservation des espèces protégées.

Il existe deux types de contrôles : d’une part, le **contrôle des prescriptions administratives individuelles**, portant sur une installation ou une activité spécifique ; d’autre part, la **surveillance du territoire**, qui se traduit par la recherche des manquements et infractions à la réglementation. A noter que ces services de l’Etat ou établissements publics peuvent également réaliser des contrôles suite à un signalement ou à des constatations directes d’infractions.

Les services qui peuvent exercer ces contrôles sont des structures spécialisées. On compte plusieurs services de contrôles, notamment l’Office Français pour la Biodiversité, la Direction Départementale des Territoires, la Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement, la Direction départementale de la Protection des Populations, la Direction Régionale de l’Alimentation, de l’Agriculture et de la Forêt ou encore l’Agence Régionale de la Santé.

Les agents de contrôles peuvent intervenir en tant que police administrative, quand il s’agit de vérifier que les activités soumises à un régime administratif sont menées dans le respect des prescriptions. L’agent peut alors constater un manquement et établir un rapport de manquement. L’auteur des faits fautifs pourra émettre des observations en vertu du principe du contradictoire. Le préfet pourra adresser une mise en demeure de se conformer aux obligations.

Si la mise en demeure n'est pas respectée, le Préfet pourra prononcer des sanctions administratives comme des amendes, des astreintes, des consignations de sommes, ou encore des travaux d'office. Mais ils peuvent également intervenir en tant que police judiciaire lorsqu'on cherche à constater des infractions. Les agents pourront alors dresser un procès-verbal de constatation de l'infraction, transmis au procureur de la République. Il pourra prononcer un rappel à la loi, des amendes, des confiscations, des peines d'emprisonnement... Ces mesures sont complémentaires mais non additionnelles.

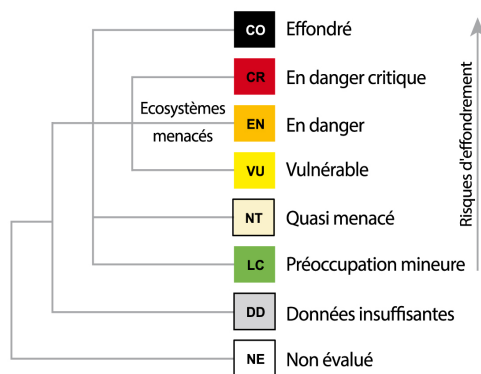
Mais face au manque de protection et aux dégradations des espaces protégés, il est possible de s'interroger sur l'efficacité du contrôle de la protection des espaces naturels.

f. Statut UICN

Au niveau **mondial**, selon l'[Inventaire National du Patrimoine Naturel](#) (ci-après "INPN"), la Tortue d'Hermann est classée dans la Liste rouge mondiale des espèces menacées (The IUCN Red List of Threatened Species) étant « **quasi menacée** ». Ainsi, elle est une espèce proche du seuil des espèces menacées ou qui pourrait être menacée si des mesures de conservation spécifiques n'étaient pas prises.

Au niveau **national**, elle est classée en 2015 sur la Liste rouge des reptiles de France métropolitaine et est donc considérée comme étant « **vulnérable** ».

Au niveau **régional**, son classement est renforcé. Elle se trouve sur la Liste rouge des Amphibiens et Reptiles de Provence-Alpes-Côte d'Azur faisant d'elle une espèce « **en danger** » au côté de la Vipère d'Orsini et de l'Eulepte d'Europe. Elle est également présente dans la Liste rouge régionale des oiseaux nicheurs, des reptiles et des amphibiens de Corse faisant d'elle une espèce vulnérable ». La liste Corse énonce que « *les priorités majeures de conservation concernent trois espèces de reptiles : Tortue d'Hermann, Phyllodactyle d'Europe et Lézard de Bedriaga* ». Enfin, elle est une « **espèce déterminante** » selon l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).



- Les catégories de l'UICN : <https://uicn.fr/lre-france/>

2. La protection spécifique des habitats naturels de la tortue

a. Le projet d'intérêt général (PIG) de 1998

Un [projet d'intérêt général](#) (ci-après "PIG") est un des outils à la disposition de l'Etat dont l'objectif est de garantir la réalisation de projets, de mesures, ou encore de protections présentant un caractère d'utilité publique. C'est le préfet qui, par arrêté, qualifie les mesures de PIG. Il dispose de trois ans pour renouveler le PIG. Concernant plus particulièrement les tortues d'Hermann, un PIG en date de 1998 a été mis en place sur 17 290 hectares. Cela a permis la mise en place de mesures concrètes et immédiates pour la tortue d'Hermann.

On trouve une limite à ce dispositif. En effet, en excluant une partie de la plaine, le PIG a également exclu des dispositifs de protection plus de 300 hectares de biotope très favorable à la tortue. Il est important de noter que les mesures et projets mis en œuvre ultérieurement comme les Sites Natura 2000 et les réserves se sont naturellement insérées à l'intérieur du périmètre PIG. Pour cette raison, en 2005, la Société nationale de protection de la nature a estimé que la mise en place de ce projet d'intérêt général n'a pas « suffisamment contribué à la conservation de l'espèce », tortue d'Hermann.

b. Site Natura 2000

Le Site Natura 2000 est une démarche occupant 6 226 hectares rien que dans la plaine des Maures. Mais plusieurs secteurs à forte densité de tortues ne sont pas inclus dans Natura 2000. En effet, selon une évaluation de 2002 à partir d'une cartographie du CEEP de 1996, 60% des zones à densité moyenne ou forte de tortue étaient incluses dans Natura 2000. C'est pour cette raison que d'autres outils sont mis en place.

Dans le massif des Maures, un seul des deux noyaux de populations importantes est situé dans une zone Natura 2000.

Selon le rapport d'ONG datant de 2005 portant sur la protection de la tortue d'Hermann dans la plaine des Maures¹¹, le Site Natura 2000 est une démarche de concertation basée sur le volontariat. Ce qui implique que la protection offerte est moins forte que celle qui peut être offerte par d'autres outils.

Les mesures de protection ne sont pas assez ciblées. La procédure Natura 2000 est bien avancée, mais elle n'englobe que 60% de ces milieux. Nous avons vu que l'habitat des tortues fait face à encore trop de menaces.

c. Les réserves naturelles

L'objectif des réserves naturelles est de préserver les milieux naturels fonctionnels « généralement fragiles, rares ou menacés », qui présentent un fort intérêt écologique et scientifique. On ne dénombre pas moins de 151 réserves naturelles en métropole et 16 en Outre-mer. C'est le périmètre de protection le plus important pour l'espèce.

La réserve naturelle nationale de la plaine des Maures a été créée le 23 juin 2009 par décret 2009-754, notamment dans le but de protéger la tortue d'Hermann. Elle couvre 5 276 hectares. Un tiers appartient au domaine public et les deux tiers restant appartiennent à des propriétaires privés. Sa mise en œuvre a été longtemps repoussée, elle a pris du retard.

Aujourd'hui, la préfecture a interdit l'accès à la Réserve Naturelle de la plaine des Maures pour protéger la tortue d'Hermann. Les propriétaires et ayants-droit sont désormais les seuls à avoir accès à la réserve¹².

Le conservatoire d'espaces naturels de PACA a été un acteur moteur dans la mise en place de cette réserve naturelle nationale de la Plaine des Maures, qui est gérée par la SNPN et qui abrite



¹¹ [Rapport des ONG](#), Protection de la tortue d'Hermann dans la plaine des Maures - Strasbourg, 28 novembre - 1er décembre 2005

¹² Mission d'appui à la réserve naturelle nationale de la plaine des Maures. (s. d.). [Vie-publique](#).

aujourd'hui la part de population la plus importante de tortue d'Hermann de France métropolitaine.

Source : réserves-naturelles.org

d. Arrêtés de protection d'habitats naturels (non exhaustif)

L'enjeu de **l'arrêté de protection biotope** est de mettre en place un projet visant à compléter la protection offerte à la tortue d'Hermann.

Un arrêté préfectoral du 10 mars 2006 porte sur la création de la zone de protection de biotope, couvrant le secteur **Saint-André / La Pardigière**, qui n'est ni dans le périmètre Natura 2000, ni dans le périmètre Réserve Naturelle. L'article 1 dispose « Afin de garantir l'équilibre biologique des milieux et la conservation des biotopes nécessaires à l'alimentation, la reproduction, au repos et à la survie de l'espèce de la tortue d'Hermann, il est instauré une zone de protection biotope ». Celle-ci couvre 358 hectares. L'objectif étant de protéger et conserver le biotope, plusieurs mesures sont mises en place.

En effet, l'arrêté met en place l'interdiction de la circulation des personnes en dehors des pistes et sentiers, sauf pour les ayants-droits, l'interdiction de la circulation des véhicules, en dehors des voies autorisées, et les chiens devront être tenus en laisse, sous contrôle du responsable. De plus, toute nouvelle construction ou installation est interdite, sauf exceptions¹³.

Il est important de noter que cet arrêté met en place une sanction pour les infractions aux dispositions de l'arrêté en question. Est également institué un comité de suivi, dont la mission est d'élaborer des mesures de gestion et de fournir à l'autorité administrative les éléments nécessaires à l'application de l'arrêté.

Concernant le massif des Albères, il comporte des biotopes qui étaient anciennement occupés par l'espèce. Selon le PNA, ils sont aujourd'hui dégradés en raison des incendies fréquents. De plus, les biotopes favorables à l'espèce ne font l'objet d'aucune protection réglementaire actuellement.

Un autre **arrêté permet la protection de la réserve naturelle nationale de la Plaine des Maures**, en date du 7 juillet 2022. Il réglemente l'accès à la réserve naturelle nationale de la Plaine des Maures¹⁴.

¹³ V. Arrêté préfectoral, 10 juin 2006 portant création de la zone de protection biotope de Saint-André/La Pardigière sur le territoire des communes du Luc en Provence et du Cannet des Maures.

¹⁴ V. Arrêté préfectoral portant modification de l'arrêté préfectoral du 10 septembre 2021, réglementant l'accès à la réserve naturelle nationale de la Plaine des Maures.

Les feux de forêts d'août 2021 ont détruit environ 80% de la surface des milieux naturels de la réserve naturelle nationale de la plaine des Maures. Etant donné que cette réserve abrite de nombreuses espèces notamment des tortues d'Hermann, il est important de mettre en place des mesures pour éviter toute « perturbation supplémentaire ».

Cet arrêté interdit, au sein de la réserve naturelle, la chasse, la pêche, mais aussi le pâturage, puis l'accès aux chiens. Les opérations d'exploitation forestière et les travaux forestiers sont suspendus dans le périmètre, à l'exception des opérations de sécurisation, sauf dérogations accordées par le préfet.

De plus, est interdite « la circulation des piétons, des cyclistes, des cavaliers et des attelages sur les milieux naturels, sur les sentiers et les itinéraires de sports de nature ainsi que sur les pistes et les chemins agricoles et forestiers dans le périmètre de la réserve naturelle ».

Les dispositions de cet arrêté sont applicables pour 1 an. En cas de non-respect de ces dispositions, les sanctions prévues sont définies aux articles R. 332-69 et L. 415-3 du code de l'environnement.

A côté de ces outils, **l'arrêté de protection de géotope** est un outil de protection de la nature, qui existe depuis 2015. C'est le premier outil entièrement dédié à la géologie. L'objectif d'un tel arrêté est de fixer des mesures pour préserver les sites d'intérêt géologique à enjeux. En effet, ils assurent la préservation des sites géologiques qui constituent une référence internationale, présentent un intérêt scientifique, pédagogique ou historique et comportent des objets géologiques rares.

e. Espace boisé classé

Les [espaces boisés classés](#) sont des zones forestières dans lesquelles les défrichements sont interdits et où il existe une réglementation concernant les coupes de bois.

Ces espaces permettant la protection de la tortue d'Hermann se situent principalement en Corse, plus précisément dans 23 communes corses abritant cette espèce. Mais il ne faut pas oublier le fait que les principales populations de l'île ne sont pas concernées par cette protection et sont majoritairement situées hors zones protégées.

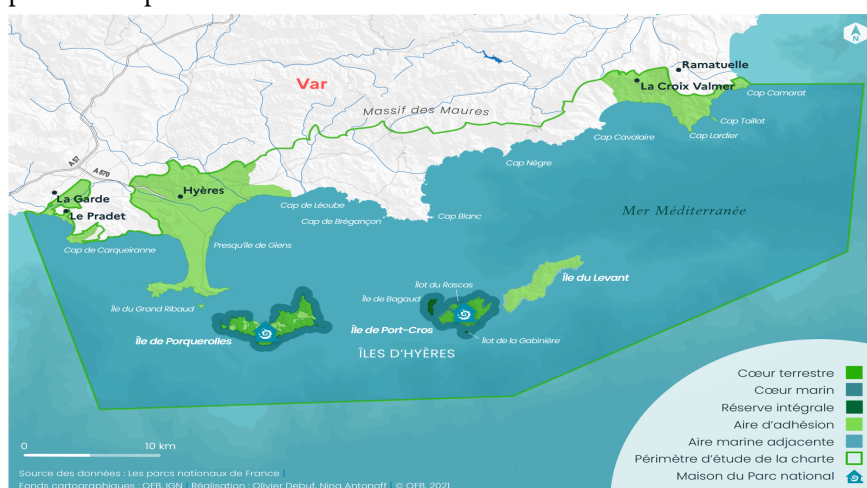
f. Parc national

Les parcs nationaux protègent des territoires dits « exceptionnels », peu habités en général, pour favoriser le développement économique, social et culturel des zones périphériques. On en compte 7 en France métropolitaine et 3 en Outre-mer.

Le seul endroit où les tortues d'Hermann sont protégées, car se trouvant dans le périmètre d'un parc national, est Port-Cros. Dans les années 1970, une opération de réintroduction a été menée sur l'île. Mais cela n'a pas abouti à un maintien stable et viable de la population, malgré la présence encore aujourd'hui de quelques espèces.

Selon le PNA, les suivis entrepris n'ont pas pu permettre d'évaluer les conséquences en termes de survie des individus et de recrutement des populations.

La protection effectuée à Port-Cros semble lacunaire. Elle n'a pas été retenue comme périmètre de protection par le PNA.



Source : Parc national de Port-Cros / Portail des parcs nationaux de France

g. Zones prioritaires pour la biodiversité

Le [décret n° 2017-176 du 13 février 2017](#) concernant les **Zones prioritaires pour la biodiversité (ZPB)** stipule les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut établir des zones prioritaires lorsque **l'évolution des habitats d'une espèce protégée risque de compromettre le maintien d'une population dans un état de conservation favorable**, conformément à l'article L. 411-1 du code de l'environnement. Cet outil complète l'arrêté préfectoral biotope.

Dans ces zones, les préfets sont autorisés à élaborer des **programmes d'actions** visant à soutenir ces espèces, et au besoin, à rendre obligatoires certaines pratiques agricoles. Ce dispositif complète les mesures déjà en place en faveur des espèces protégées, en permettant d'intervenir spécifiquement pour la restauration de leurs habitats. Dans ces zones, il est nécessaire de **maintenir ou restaurer les habitats d'espèces protégées**.

Le préfet présente les moyens envisagés pour atteindre ces objectifs, spécifiant les aides publiques disponibles avec leurs conditions et modalités d'attribution. De plus, il expose les effets attendus sur l'environnement, en précisant les indicateurs quantitatifs pour évaluer ces impacts, tout en rappelant les autres mesures de protection de l'espèce conformément au code de l'environnement.

- Le *Grand Hamster*, menacé, est la première espèce ayant fait l'objet d'un [projet](#) de Zone prioritaire pour la biodiversité. La tortue d'Hermann ne fait pour le moment pas l'objet de ce type de zone de protection. Or, il serait pertinent de plaider pour l'instauration de cette dernière au profit de la tortue d'Hermann.

B) Les outils juridiques de protection de l'individu de la tortue

1) *Les outils internationaux*

a) *La Convention de Berne*

La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, dénommée [Convention de Berne](#), a été signée en 1979 à Berne en Suisse et est entrée en vigueur en 1982 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle compte plus de 50 Parties contractantes dont des pays non-membres du Conseil de l'Europe, majoritairement africains. Ces parties collaborent avec des pays observateurs et des organisations internationales qui s'occupent de problématiques similaires.

Elle intègre les grands principes du droit international tels que le principe de précaution, d'intégration, de participation et de coopération. Il s'agit d'un véritable outil de promotion de durabilité et de l'importance de préserver et transmettre la flore et la faune sauvages aux générations futures, selon le préambule du texte. **La Convention a pour objectif premier la conservation de la flore et de la faune sauvages et de leurs habitats naturels**, notamment lorsque leur sauvegarde nécessite la coopération de plusieurs Etats. De plus, le texte attribue une attention particulière à la nécessité de protéger les habitats naturels menacés de disparition et les espèces vulnérables menacées, y compris migratrices.

À la Convention s'ajoutent trois annexes listant des espèces différemment protégées. L'Annexe I se réfère à des espèces de flore sauvage. **L'Annexe II concerne des espèces de faune à protection particulière**. Enfin, l'Annexe III liste des espèces de faune sauvage protégées dont il est possible de réglementer l'exploitation.

La tortue d'Hermann figure à l'Annexe II et dispose donc d'une protection particulière. La Convention de Berne contient des dispositions pertinentes pour la protection de la tortue d'Hermann et de son habitat. En effet, **l'article 4** impose aux États de prendre les mesures législatives et réglementaires nécessaires et appropriées pour protéger les habitats. **L'article 6** prévoit la même chose mais concernant la faune. De plus, une attention particulière est accordée aux habitats des espèces mentionnées aux annexes I et II et aux espèces inscrites à l'annexe II, ladite tortue faisant partie de cette dernière.

Or, **les mesures réalisées par la France, tant relatives à l'habitat de la tortue qu'à l'espèce elle-même, ne sont pas suffisantes et sont inadaptées pour permettre leur protection et conservation.** Par conséquent, l'Etat français ne respecte pas les dispositions de la Convention de Berne ni son objectif premier mentionné plus haut.

La Convention de Berne prévoit exclusivement des obligations entre États parties, elle n'a donc pas d'effet direct en droit interne français. Elle n'est pas apte à conférer par elle-même des droits et obligations aux particuliers sans requérir aucune mesure interne d'exécution des droits dont ils puissent se prévaloir devant les autorités de l'État. La Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé le 2 décembre 2003 dans une **affaire n°99BX01363** que la Convention de Berne n'avait pas d'effet direct. Par conséquent, on ne pourra invoquer ses dispositions à l'appui d'un recours un acte réglementaire interne.

Néanmoins, cette absence d'effet direct peut largement être dépassée par l'invocabilité de dispositions internes mettant en œuvre cette convention dans sa totalité. En effet, la **Loi n°89-1004** approuvant la Convention de Berne et ses 4 annexes et le **Décret n°90-756** portant publication de la Convention de Berne permettaient d'appuyer un recours en carence fautive contre l'État français. Les dispositions de la Convention de Berne étant reprises en droit interne, ces dernières sont directement mobilisables.

Par ailleurs, existe un système de suivi régulier de la mise en œuvre de la Convention. Il se traduit par des rapports fournis par les Etats Parties dans lesquels ils décrivent leurs mises en œuvre du texte ou encore les dérogations qu'ils ont utilisées. Certains rapports sont obligatoires, d'autres sont facultatifs. Parallèlement, fonctionne un **système reposant sur des plaintes** alléguant des violations de la Convention. Ce mécanisme est davantage détaillé dans la Partie 2- Section 2- II.

b) La Convention CITES

La [Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction \(CITES\)](#), entrée en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1975, a pour

objectif de veiller à ce que le commerce international d'animaux et de plantes sauvages ne menace pas la survie des espèces. Les Etats membres de l'Union européenne (ci-après "UE") et l'UE même en sont partis depuis juillet 2015.

Cette Convention veille ainsi à protéger les espèces menacées d'extinction faisant l'objet de commerce. Les tortues d'Hermann en font partie.

En effet, la tortue d'Hermann est inscrite à l'Annexe II de la Convention, dans la catégorie « tortues terrestres » sous son nom « *Testudinidae* ». L'Annexe II comprend « toutes les espèces qui, bien que n'étant pas nécessairement menacées actuellement d'extinction, pourraient le devenir si le commerce des spécimens de ces espèces n'était pas soumis à une réglementation stricte ayant pour but d'éviter une exploitation incompatible avec leur survie ».

L'art IV de la Convention indique alors que « L'exportation d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe II nécessite la délivrance et la présentation préalables d'un permis d'exportation », ce permis devant satisfaire à diverses conditions. Une autorité scientifique de l'Etat doit ainsi vérifier que cette exportation ne nuira pas à la survie de l'espèce en question. Un Organe de gestion de l'Etat d'exportation doit également avoir la preuve que la méthode d'obtention du spécimen n'a pas été contraire aux lois de préservation de la faune et de la flore de l'Etat en question, ainsi que la preuve que le spécimen sera « mis en état et transporté de façon à éviter les risques de blessures, de maladie, ou de traitement rigoureux.¹⁵ » Les mêmes conditions sont requises pour la réexportation d'un spécimen de l'espèce.

Le commerce de la tortue d'Hermann peut donc être autorisé mais doit être couvert par un permis d'exportation ou d'un certificat de réexportation afin de faire en sorte que l'importation, exportation ou réexportation des spécimens ont été obtenus légalement et que leur prélèvement ne nuit pas au bon état de conservation de l'espèce.

Une coopération entre États est nécessaire afin de réglementer le commerce international. C'est pour cela que cette Convention a été mise en œuvre au niveau européen à travers un règlement.

2) Les outils européens

a) Règlement communautaire 338/97 du 9 décembre 1996

Le [règlement \(CE\) ° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996](#) **relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvage** a pour objectif de "protéger les espèces de faune et de flore sauvages et d'assurer leur conservation en contrôlant leur commerce". Il s'agit donc d'un

¹⁵ Article IV [CITES](#):

instrument de mise en œuvre de la Convention CITES en droit de l'Union européenne. Ce règlement décrit le degré de protection et la nature des mesures commerciales applicables aux espèces concernées. Dans un contentieux, il est directement invocable par les particuliers.

La Tortue d'Hermann est présente dans l'annexe A du règlement. Figurent notamment dans cette annexe toute espèce qui fait ou peut faire l'objet d'une demande dans la Communauté ou pour le commerce international et qui est soit menacée d'extinction, soit si rare que tout commerce, même d'un volume minime, compromettrait la survie de l'espèce.¹⁶

Dès lors, au titre de cette annexe, l'utilisation commerciale des tortues d'Hermann est interdite, sauf s'il existe un certificat intra-communautaire permettant alors une dérogation à cette interdiction.

Dans un premier temps, des conditions plus strictes sont nécessaires afin de commercialiser les tortues grâce à ce règlement puisqu'en effet, en plus d'un permis d'exportation, il est nécessaire d'obtenir un permis d'importation. Dès lors, une autorité scientifique doit vérifier que ce commerce ne nuit pas à l'état de conservation de l'espèce ou à l'étendue du territoire occupé par sa population, et qu'il ne nuit pas à la survie de l'espèce.¹⁷ Le demandeur doit également prouver que les spécimens ont été acquis légalement, c'est-à-dire avec un permis d'exportation (ou certificat de réexportation).

L'article 8 précise qu'il est "interdit d'acheter, de proposer d'acheter, d'acquérir à des fins commerciales, d'exposer à des fins commerciales, d'utiliser dans un but lucratif et de vendre, de détenir pour la vente, de mettre en vente ou de transporter pour la vente des spécimens d'espèces inscrites à l'annexe A."

Certaines dérogations à ce principe sont mentionnées à la suite de l'article, si par exemple ce sont des spécimens ayant "été introduits dans la Communauté conformément aux dispositions du présent règlement et sont destinés à être utilisés à des fins ne nuisant pas à la survie de l'espèce concernée" si ces spécimens sont "nés et élevés en captivité d'une espèce animale ou des spécimens reproduits artificiellement d'une espèce végétale, ou une partie ou un produit obtenu à partir de tels spécimens", ou s'ils "sont destinés à l'élevage ou à la reproduction et contribueront de ce fait à la conservation des espèces concernées" ou qu'ils "sont destinés à des activités de recherche ou d'enseignement visant à la sauvegarde ou à la conservation de l'espèce" ou encore s'ils "sont originaires d'un État membre et ont été prélevés dans leur milieu naturel conformément à la législation en vigueur dans ledit État membre."¹⁸

¹⁶ Article 3 règlement (CE) ° 338/97

¹⁷ Article 4 règlement (CE) ° 338/97

¹⁸ Article 8 règlement (CE) ° 338/97

Le règlement régit également la circulation des spécimens dans la Communauté, qui est subordonnée à une autorisation préalable d'un organe de gestion de l'Etat.

Enfin, les Etats membres doivent également prendre les mesures nécessaires pour sanctionner les infractions de certaines dispositions du règlement, telles que l'introduction ou exportation de l'espèce hors de la Communauté sans permis, le non-respect des conditions stipulées sur un permis etc¹⁹..

b) Directive Habitat

La [Directive Habitat](#) protège l'habitat de la tortue d'Hermann. Elle impose aux États membres de l'Union européenne la mise en place de **mesures de conservation** pour les espèces et habitats listés dans ses annexes. Concernant la Tortue d'Hermann, cela peut inclure la préservation de son habitat naturel, la lutte contre les activités illégales telles que le trafic d'animaux et la mise en place de programmes de suivi et de gestion pour assurer la survie de l'espèce. Elle est présente dans les **annexes II et IV** étant une espèce animale d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de [Zones spéciales de conservation](#) (ZSC) en vertu de l'**article 6** et une **protection stricte** en vertu de l'**article 12**.

Les [contrats Natura 2000](#) sont également signés dans l'objectif d'inciter les individus à protéger les habitats issus de la directive. Il s'agit d'une démarche volontaire qui permet aux personnes physiques et morales de s'engager concrètement dans un programme d'actions en faveur des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, moyennant une aide financière.

Le réseau Natura 2000 permet des bénéfices économiques entre 200 et 300 milliards d'euros par an et la mise en oeuvre d'une économie verte et locale tout en dynamisant le secteur de la recherche et du développement²⁰. Cependant, les espèces protégées demeurent constamment menacées, principalement en raison d'un faible taux de couverture des sites Natura 2000 dans les secteurs à enjeux. Cette situation est exacerbée par un taux réduit de contrats de gestion.

L'efficacité globale du dispositif Natura 2000 apparaît également limitée, mettant en lumière la nécessité d'améliorations substantielles. En conséquence, le nombre d'habitats et d'espèces maintenus en bon état de conservation demeure insatisfaisant. Face à ces défis, il devient impératif

¹⁹ Article 16 règlement (CE) ° 338/97

²⁰ Bilan 30 ans Directive Habitats-Faune-Flore - 20/05/22 FNE

de renforcer les mesures de protection, d'accroître la sensibilisation et de favoriser une participation accrue aux initiatives Natura 2000 afin d'assurer une conservation plus efficace des espèces et de leurs habitats.

La France fut condamnée plusieurs fois pour mauvaise transposition ou pour non réglementation de l'[utilisation de pesticides sur les sites Natura 2000](#), ce qui peut menacer la tortue d'Hermann. De plus, de nombreux sites demeurent impactés à cause d'une faiblesse dans les dispositifs de préservation et d'un manque de pertinence et d'efficacité du dispositif d'évaluation des incidences. S'ajoute à cela un manque de financement et notamment celui au titre de la Politique agricole commune.

3) Les outils internes

a) Code de l'environnement

L'[article L411-1](#) du Code de l'environnement prévoit une stricte protection des espèces de faune et de flore sauvages dont les listes sont fixées par arrêté ministériel. Il est expressément prohibé de détruire, capturer, transporter, perturber délibérément ou commercialiser les espèces protégées. Ces restrictions s'étendent également aux habitats de ces espèces, avec des réglementations pouvant interdire leur destruction, dégradation et altération.

Les restrictions énoncées à l'article L411-1 doivent être observées lors de la réalisation du projet soumis à la demande d'autorisation environnementale. Il est impératif que ce projet soit élaboré et exécuté de manière à ne pas nuire aux espèces de faune et de flore sauvages protégées. À défaut, il est nécessaire d'obtenir une dérogation prévue à l'article L411-2. Une action en justice contre l'acte d'autorisation environnementale d'un projet néfaste pour la tortue n'ayant obtenu aucune dérogation pourrait être envisageable.

b) Arrêtés ministériels

La tortue d'Hermann est une espèce protégée en France depuis l'[arrêté ministériel du 19 novembre 2007](#) qui établit la liste des amphibiens et des reptiles protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection. Cependant, cet arrêté a été abrogé par celui du [7 janvier 2021](#). L'article 2 de cet arrêté, qui vise notamment la tortue d'Hermann, dispose que :

“1° Sont interdits, sur tout le territoire métropolitain et en tout temps :

- la destruction ou l'enlèvement des œufs et des nids, la destruction, la mutilation, la capture ou l'enlèvement des animaux ;
- la perturbation intentionnelle des animaux, pour autant que la perturbation remette en cause le bon accomplissement des cycles biologiques de l'espèce considérée.

2° Sont interdites sur les parties du territoire métropolitain où l'espèce est présente ainsi que dans l'aire de déplacement naturel des noyaux de populations existants, la destruction, l'altération ou la dégradation des sites de reproduction et des aires de repos des animaux. Ces interdictions s'appliquent aux éléments physiques ou biologiques réputés nécessaires à la reproduction ou au repos de l'espèce considérée, aussi longtemps qu'ils sont effectivement utilisés ou utilisables au cours des cycles successifs de reproduction ou de repos de cette espèce et pour autant que la destruction, l'altération ou la dégradation remette en cause le bon accomplissement de ces cycles biologiques.

3° Sont interdits, sur tout le territoire national et en tout temps, la détention, le transport, la naturalisation, le colportage, la mise en vente, la vente ou l'achat, l'utilisation, commerciale ou non, des spécimens prélevés.”

L'article 5 de ce même arrêté précise que des dérogations à ces interdictions peuvent être accordées “dans les conditions prévues aux [articles L. 411-2](#) et [R. 411-6](#) à R. 411-14 du code de l'environnement, selon la procédure définie par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature.”

L'article L. 411-2 précise que ces dérogations ne peuvent être prises qu' “à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, 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”.

Elles peuvent être accordées “dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels”, “Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries etc.”, “Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur” ou encore “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”²¹

²¹ Art [L411-2](#) Code de l'environnement :

La tortue d'Hermann est également visée à l'arrêté du 8 octobre 2018 (anciennement 10 août 2004) qui fixe les règles générales de détention d'animaux d'espèces non-domestiques²². Dès lors, toute personne détenant des tortues d'Hermann en captivité devront satisfaire à certaines exigences, telles que “disposer d'un lieu hébergement, d'installations et d'équipements conçus pour garantir le bien-être des animaux hébergés, “détenir les compétences requises et adaptées à l'espèce et au nombre d'animaux afin que ceux-ci soient maintenus en bon état de santé et d'entretien” ou encore “prévenir les risques afférents à sa sécurité”.

SECTION II - Une protection insuffisante et inadaptée aux menaces pesant sur la tortue

Les mesures et les dispositifs mis en place pour la protection de la tortue sont insuffisants et inadaptés : ils ne prennent pas assez en compte la répartition géographique de la tortue (I) et de surcroît les mesures proposées ne sont pas assez efficaces pour lutter contre les menaces actuelles de la tortue (II)

I- La prise en compte insuffisante de la répartition géographique de la Tortue d'Hermann

Il conviendra d'exposer la répartition géographique actuelle de la tortue (A) afin de voir si les zones protégées par les différents dispositifs mis en place correspondent aux endroits où la tortue est effectivement présente (B)

A) La répartition géographique actuelle de la Tortue d'Hermann

La Tortue d'Hermann est très majoritairement voire uniquement présente sur le continent européen dont plusieurs pays membres de l'UE. Plus précisément, la sous-espèce “*Testudo hermanni hermanni*” est présente en France, en Italie et en Espagne comprenant le territoire métropolitain et les îles méditerranéennes (Corse, Sicile, Baléares). La sous-espèce “*Testudo hermanni boettgeri*” est présente sur le territoire de la Bulgarie, de la Croatie, de la Grèce et de la Slovénie pour ce qui est des Etats membres de l'UE, ainsi que sur les territoires de l'Albanie, de la Macédoine, du Kosovo, du Monténégro, de la Serbie, de la Bosnie-Herz et de la Turquie pour ce qui est des autres Etats européens.

En France, auparavant les tortues étaient présentes dans les Pyrénées Orientales et occupaient l'ensemble des régions méditerranéennes françaises. Désormais, elles ne sont présentes plus que dans le Var pour ce qui est de la métropole ainsi qu'en Corse. Il y aurait potentiellement des tortues d'Hermann qui subsisteraient dans le département des Bouches-du-Rhône et dans le département des Alpes Maritimes mais cela n'est pas encore sûr et il n'y a pas encore assez de recherches et d'études à ce sujet.

²² [Arrêté du 8 octobre 2018 fixant les règles générales de détention d'animaux d'espèces non domestiques](#)

Pour ce qui est de la Corse, la tortue est surtout présente dans la Plaine Orientale, dans le Golf d'Ajaccio et vers l'extrémité sud de l'île. Concernant le département du Var, la tortue est présente dans la plaine et dans le Massif des Maures, en bordure occidentale du Massif de l'Estérel, dans le Massif de la Colle du Rouet, dans le plateau de Flassans Gonfaron, sur l'intégralité de la Provence cristalline ainsi qu'en périphérie.

Le CEN Provence-Alpes-Côte d'Azur a établi une carte de sensibilité et des noyaux de reproductions majeurs pour le département du Var. Cette carte a été reproduite dans le PNA 2018-2027. La carte est divisée en plusieurs zones de sensibilité : sensibilité majeure, sensibilité notable, sensibilité faible à modérée, sensibilité très faible.

Une zone de sensibilité majeure est une zone où la population des tortues est dense, avec des individus viables et fonctionnels. Une zone de sensibilité notable est une zone qui comprend des individus fonctionnels mais où la densité est plus limitée voire moindre. Une zone de sensibilité moyenne à faible est une zone où la répartition des tortues est diffuse. Les tortues sont présentes mais en faible densité dans cette zone ou bien cette densité n'a pas encore été évaluée. Enfin une zone de sensibilité faible est une zone où la présence de la tortue n'a pas été évaluée ou déterminée avec certitude, mais il y a une possibilité pour que de faibles effectifs soient présents. Il se peut que les tortues présentes sur cette zone soient des individus qui avaient été captifs et qui ont ensuite été relâchés dans la zone par les humains.

En parallèle, le [PNA 2018](#) reprend l'inventaire ZNIEFF qui mentionne la présence de la Tortue d'Hermann. L'inventaire ZNIEFF précise les lieux qui sont importants et favorisés par la tortue pour y vivre et se reproduire. Par conséquent dans ces zones, il est plus probable d'y trouver des tortues en grande quantité. Néanmoins le PNA 2018 relève que "l'outil ZNIEFF n'est pas le plus adapté pour une prise en compte efficace de l'espèce par les porteurs de projets d'aménagement ou les concepteurs de documents de planification et d'aménagement du territoire" mais que pour les projets plus ponctuels "il peut signaler la présence de l'espèce et impliquer la réalisation d'inventaires complémentaires".

Pour le département du Var, sur la carte la zone de sensibilité majeure est représentée par la couleur rouge. Cette couleur vise principalement le massif des Maures, le plateau de Flassans Gonfaron ainsi que la zone située vers Callas.

L'inventaire ZNIEFF relevé par le PNA de 2018 confirme une présence très forte et très importante dans les zones suivantes : La plaine des Maures, le Lac Redon, La vallée de l'Endre et ses affluents, le bombardier, le Rocher de Roquebrune, les massifs boisés entre Callas et Saint Paul en forêt, le

Rocher de Roquebrune -Les Pétignons, la Vallée de l'Aille, les Vallées de la Giscle et de la Môle, Lambert.

La zone de sensibilité notable est représentée en jaune sur la carte. L'on remarque que cette zone est située autour de la zone de sensibilité majeure. La zone de sensibilité notable est dans la continuité et est dans l'extension de la zone de sensibilité majeure.

L'inventaire ZNIEFF concernant les tortues d'Hermann reporté par le PNA 2018 confirme une présence moyenne des tortues dans les zones suivantes : Vallons de Ronflon et ses affluents, Capelude, Maures, Aéroport de Cuers-Pierrefeu et plaine de Puget, Etang de Gasqui, Caps Lardier, Taillat, Camarat, Massif de la Colle du Rouet, Massif de Malvoisin, Maures septentrionales de Notre dame des Anges à la Garde Freinet.

La zone de sensibilité très faible à modérée est représentée en vert sur la carte. Cette zone est située tout autour de la zone de sensibilité notable. Ainsi plus on s'éloigne des noyaux centraux de la population des Tortues d'Hermann et plus la densité des tortues s'affaiblit bien que leur présence peut-être identifiée. Cette zone de sensibilité très faible à modérée s'étend en grande partie jusqu'à la périphérie du département. Etant donné que cette zone recouvre une importante partie du département du Var, il y a un nombre conséquent de tortues qui habite en périphérie.

Concernant ce secteur de sensibilité le PNA de 2018 confirme la présence de l'espèce sur les zones suivantes : "sud de la Bouverie à Roquebrune-sur-Argens, Collet Redon aux Arcs-sur-Argens, les collines au Nord de Sainte-Maxime (Vallon du Pey, Bagarri et Basse-Suane), abords du Capitou à Fréjus, Le Castelli à Saint-Raphaël et vraisemblablement plus au Nord dans le massif de l'Estérel, collines au nord de Boulouris à Saint-Raphaël, quelques rares secteurs proches de Cuers et Pierrefeu."

L'inventaire ZNIEFF déclare que la présence de la tortue est faible (car plus diffuse et moins concentrée) dans les zones suivantes : Vallons des trois termes, de Maure Vieille et de la gabre du poirier, Vallons du grenouillet, de mal infernet leurs affluents, Palayson et mares de Catchéou, Plaine de Raphaële, Corniche des Maures, Estérel, Maures de la Presqu'île de St Tropez, Plaine et collines de Taradeau, Vallée de l'Argens, Maures littorales, Plage de Pampelonne, Bois de Palayson et terres gastes, Collines et plaines de la Roquette à Vergeiras, Grand Noyer - Petit Noyer, La Verne, Vallée du réal Collobrier, forêt du Dom, Forêt royale de Saint-Paul-en-Forêt.

Enfin, il y a la zone de sensibilité dite très faible qui est représentée en bleu sur la carte et comprend Fréjus et ses alentours, Hyères et ses alentours, une partie de la forêt domaniale des Maures, la zone du lavandou et ses alentours. Le PNA de 2018 indique que la présence de l'espèce se fait rare dans

les zones suivantes : “périphérie de la dépression permienne en Provence calcaire à l’exception de Flassans sur Issole (Lorgues, Cabasse, Nord du Luc et du Cannet-des-Maures), collines au Nord de Ste Maxime (excepté le Vallon du Pey, Bagarri, etc.), petites Maures à l’exception d’une frange au contact des habitations (les Saquèdes), La Londe-les-Maures, Borme-les-mimosas et Cap Bénat, Sud de Hyères (Carqueiranne), autour de Toulon (Mont Faron), les Maurettes et collines déconnectées des Maures à Solliès-Pont et Pierrefeu”.

L’inventaire ZNIEFF indique que la présence des tortues est très faible dans les zones suivantes : Colline de la Cadinière, Collines du Recoux, Friches et Bois au Nord de Giens, Maurettes-Le Fenouillet-Le Mont Redon, Monts des oiseaux et les collines de Costebelle et de Coupiagne, Plaine et Vallon de Valescure, Mont Faron, Mont Combe – Coudon – Les Bau rouges - Vallauris, Plaine du Ceinturon et de Macany, Collines de Salernes, Ancienne base aéronavale de Fréjus.

Enfin l’inventaire ZNIEFF indique qu’il y a certaines zones où la présence des tortues n’a pas encore été évaluée et où il n’y a pas encore de données. C’est le cas de Saint-Clair, Pierre d’Avenon, Aiguebelle, Charmaies et cours moyen de la Siagne, la moyenne et haute vallée du Reyran et du bois de Bagnols, sur les îles de Lérins ainsi que l’île du Levant, Bombardier, l’île de Port-Cros, Adret du Mont Roux, Marais du Fondurane.

Pour la Corse, le Conservatoire d’espaces naturels (CEN) Corse a réalisé une carte comparable pour localiser et identifier la répartition des tortues sur le territoire. Cette carte a été reprise par le PNA 2018-2027.

La couleur rouge correspond à la catégorie “enjeux fort à très fort”. Cela signifie que la zone contient des noyaux de populations qui sont très denses et très fonctionnels. Il s’agit majoritairement d’Ajaccio, des côtes de Prunelli, Pieve de l’Ornano, Le nord ouest de Sartenais Valinco Taravo, du sud Corse, Fium’Orbu Castellu, de l’Orient de la Costa Verde et de la Castagniccia-Casinca.

Plus précisément l’inventaire ZNIEFF affirme une forte présence des tortues dans les zones suivantes : Juniperaie littorale de Venzolasca, Boisements et brousse littorale de Casabianda à Pinia, Suberaie de Porto Vecchio.

Lorsque la zone est coloriée en jaune/orange cela signifie que la répartition des individus de la population des tortues est plus diffuse et que la densité des tortues y est plus faible. Cette zone vise une partie de Marana-Golo, l’île Rousse-Balagne et Calvi Balagne, le sud-ouest de Sartenais Valinco Taravo, une petite partie à Spelunca-Lamone et à Pasquale Paoli.

L'inventaire ZNIEFF indique une présence moyenne des tortues dans les zones mentionnées ci après : embouchure et zone humide de Figari, Plage et embouchure de l'Ortolo, Punta di Campomoro – Golfe de Tizzano.

Enfin, lorsqu'il n'y a pas de couleurs sur la carte, cela signifie qu'il est possible que la tortue d'Hermann soit présente dans les zones en question même si la densité est y beaucoup plus faible. Selon le PNA, les tortues qui se retrouveraient dans cette zone seraient certainement des tortues qui avaient été détenues en captivité et qui auraient été relâchées dans la zone.

L'inventaire ZNIEFF confirme une faible présence de tortues vers l'étang, la zone humide et le cordon littoral de Biguglia, l'étang et la zone humide de Palo, les étangs et les zones humides du Golfe de Pinarello, la chênaie verte et maquis de Saliccia. Une présence encore plus faible est déterminée par l'inventaire pour l'étang et le pinède de Palombaggia, l'étang de Ventilegne, la zone humide et la plage du Rizzanese, le cordon littoral de Portigliolo et enfin l'embouchure du Liamone.

Enfin il a un doute quant à une présence potentielle de la tortue dans certaines zones mais il n'y a aucune donnée et aucune évaluation existante à ce sujet. Cela concerne le Marais de Giustignana, l'étang et la zone humide de Stagnolo, l'estuaire de la Bravona, les embouchures et zones humides du Fium'Orbu et de l'Abatesco, Juniperaie et Vallon de Roccapina.

De manière générale, en Corse les tortues sont majoritairement situées le long des côtes et très peu à l'intérieur de l'île.

Les images et cartes suivantes sont extraites du PNA 2018-2027 :

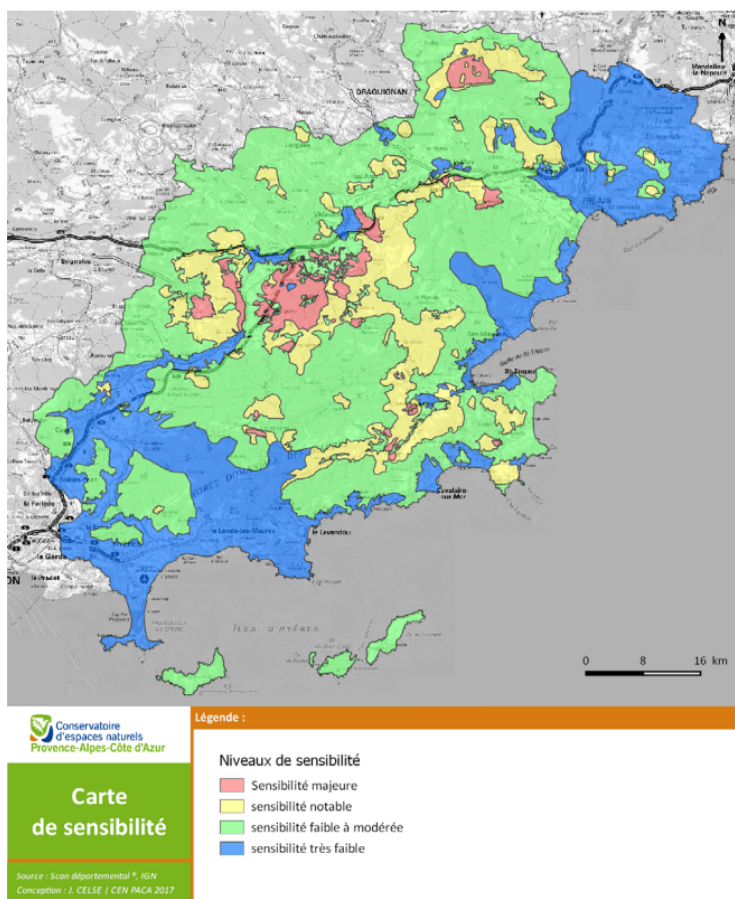


Figure 10 : carte de sensibilité et noyaux de reproduction majeurs

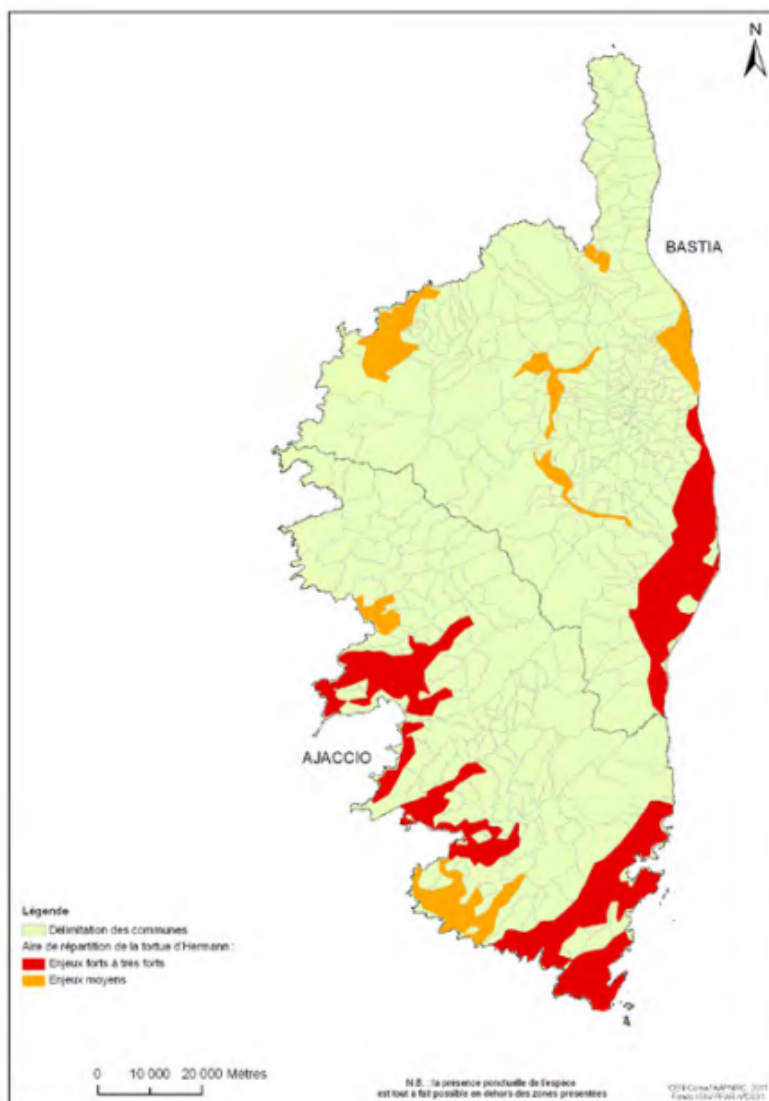


Figure 11 : répartition de la Tortue d'Hermann en Corse
(CEN CORSE, 2011)

B) La comparaison des zones protégées et des zones de présence de la Tortue d'Hermann

Afin de protéger les tortues et leur habitat, certaines zones dans le Var et la Corse font l'objet d'une protection. Pour le Var, les dispositifs mis en place pour protéger ces zones au titre des dispositifs de maîtrise foncière ou d'usage sont les suivants : [Réserve Naturelle Nationale](#) (ci-après "RNN"), terrains classés comme étant la propriété du conservatoire du littoral ou du conservatoire d'espaces naturels de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Enfin, y a aussi plusieurs forêts communales et domaniales appartenant et des zones classées espaces naturels sensibles (ci-après "ENS") du département du Var ou bien couvertes par l'arrêté préfectoral de protection du biotope.

Afin de voir si les dispositifs mis en place couvrent de manière adéquate les endroits où les tortues sont présentes, nous avons superposé les deux cartes du PNA qui localisent les dispositifs de protection et qui établissent les zones de sensibilité de la tortue.

Cartes utilisées pour l'analyse et qui sont extraites du PNA 2018:

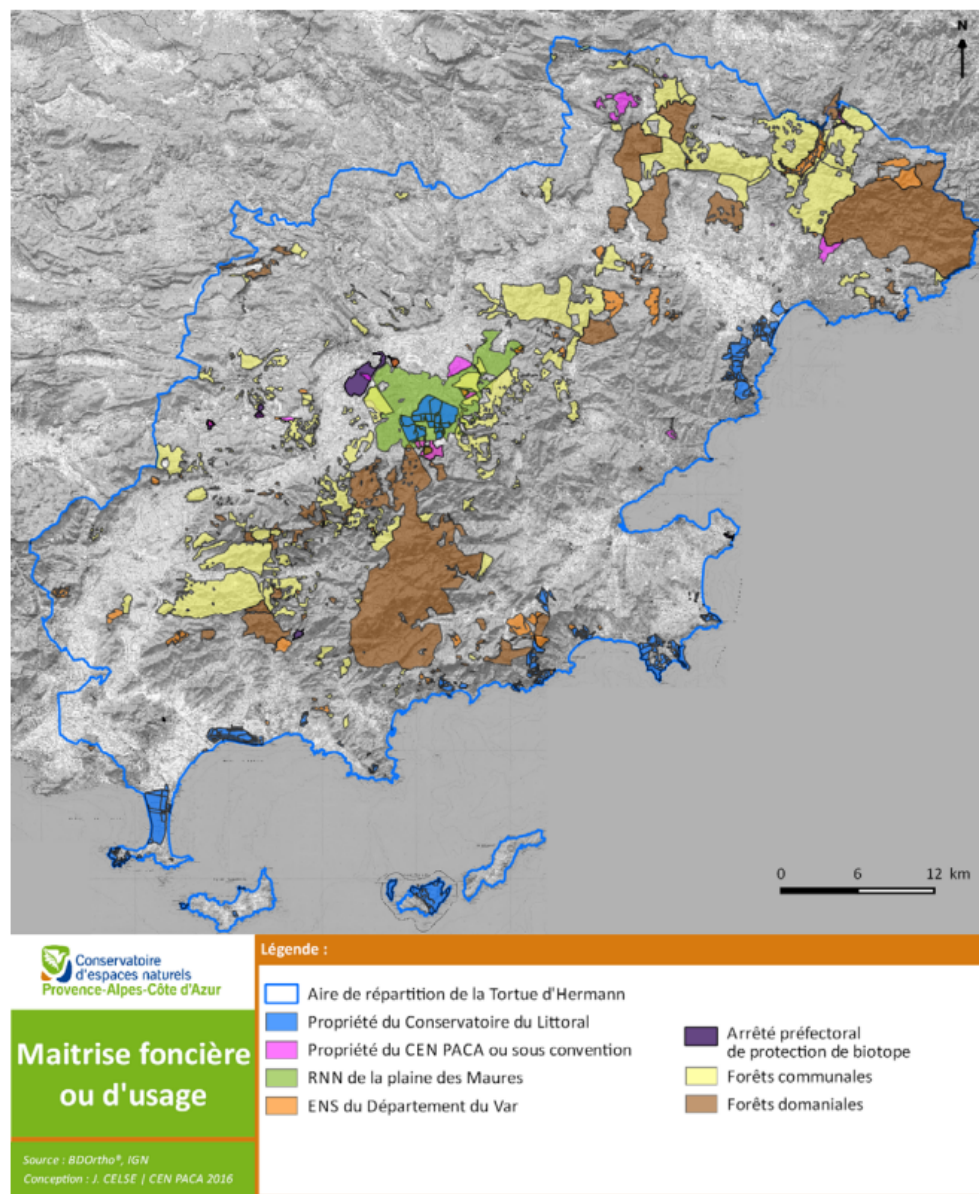


Figure 12 : carte des zones sous maîtrise foncière ou d'usage dans le Var

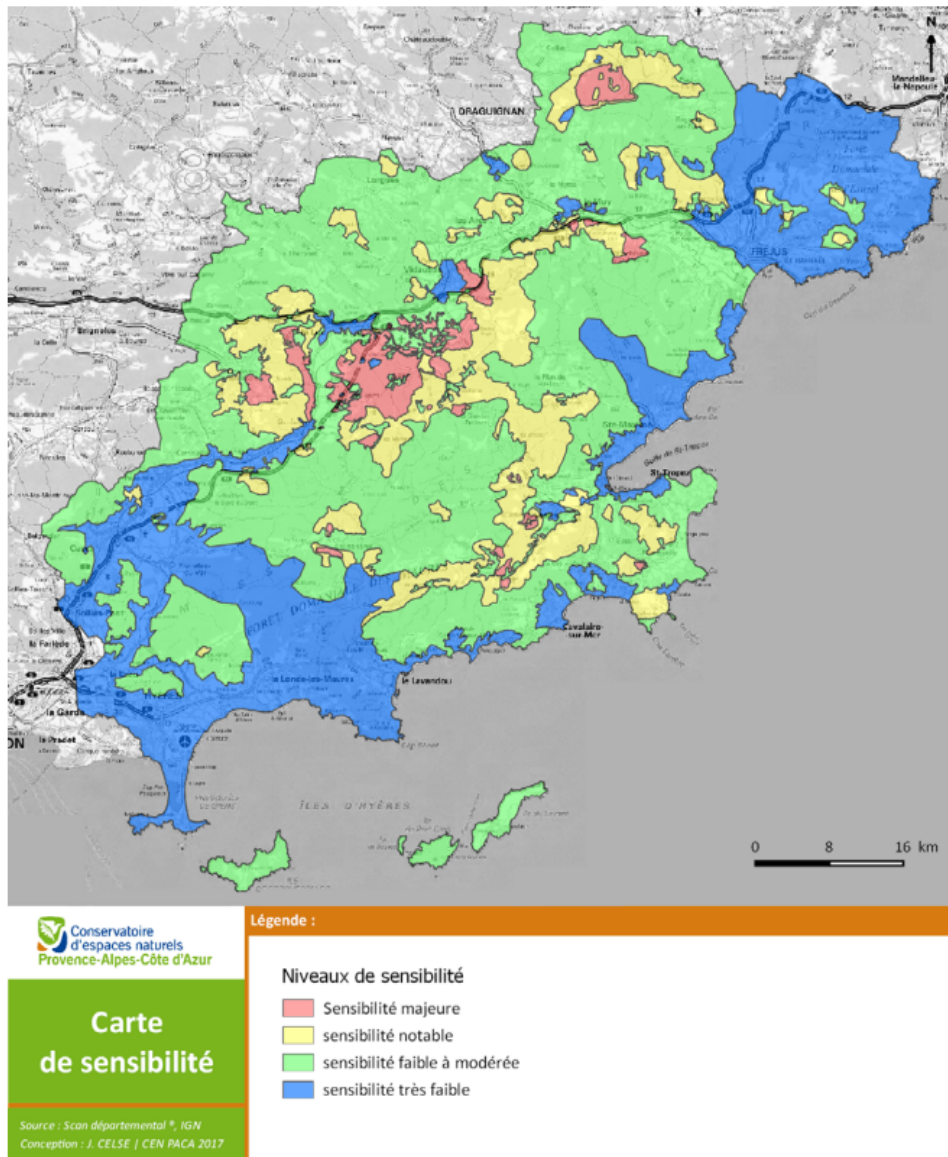


Figure 10 : carte de sensibilité et noyaux de reproduction majeurs

Pour ce qui est des zones du Var qui ont été considérées comme étant de “sensibilité majeure” car habitant une population dense de tortues, avec un noyau très fonctionnel et viable :

Pour le premier noyau dur situé vers la Plaine et le Massif des Maures, cette dernière est couverte par la Réserve Naturelle Nationale des Maures. Le reste est couvert par l’arrêté préfectoral de protection du biotope ou bien fait partie de la propriété du CEN PACA ou encore du Conservatoire du Littoral.

Dans son [rapport de 2005, l'ONG SNPN](#) dite société nationale de protection de la nature, avait déclaré que la réserve naturelle de la plaine des Maures ne couvrait pas assez la population des tortues, que la zone ne couvrait que 33% du milieu alors qu’il s’agit d’une zone de sensibilité moyenne à très forte et qu’il s’agit d’un endroit où il y a le plus de tortue dans le Var. Sur la carte il est possible de voir en effet que la RNN des Maures ne couvre qu’une partie de cette zone de sensibilité majeure

mais que le reste de la zone est protégée par d'autres dispositifs (comme le dispositif APB). Or, l'ONG a fait remarquer que l'arrêté préfectoral de protection du biotope a une portée limitée car il ne prévoit pas de mesures de gestion ou de mesures de police administrative et il ne prévoit pas de comité de suivi. Par conséquent les tortues dans cette zone de sensibilité majeure qui sont situées non pas sous les auspices de la RNN des Maures mais sous le régime de l'APB ne sont pas assez protégées.

Pour le second noyau dur situé vers Flassans-sur-Issole et Gonfaron, la protection est très minime voire inexistante. Une bonne partie de la zone colorée en rouge ne fait pas l'objet d'une protection. Il y a une toute petite partie de ce noyau qui est protégée par l'arrêté préfectoral de protection du biotope mais le périmètre géographique de protection est minime. Il y a également quelques forêts communales mais ces dernières sont plutôt placées à des endroits dits de sensibilité "moyenne" pour la tortue (donc représenté en jaune sur la carte) et il y en a très peu pour la zone de sensibilité forte représentée en rouge sur la carte. Enfin il y a également une toute petite zone sous la propriété du CEN PACA mais là encore, le périmètre géographique de protection est trop restreint comparé à l'étendue de la zone de sensibilité majeure dans les environs.

Pour le troisième noyau dur situé entre Callas et Saint-Paul-en-Forêt, une partie de la zone est la propriété du CEN PACA. Mais cela n'est pas suffisant pour recouvrir tout le noyau qui est assez conséquent et étendu. Il est vrai qu'il y a des forêts domaniales et communales mais celles-ci sont situées aux alentours de la zone de sensibilité majeure. Elles protègent plutôt la zone de sensibilité moyenne quoique là aussi, seule une petite partie de la zone de sensibilité moyenne est prise en compte dans le champ de cette protection. Pour ce qui est du reste, les forêts domaniales et communales situées aux alentours sont localisées dans des zones où la présence des tortues n'a pas été constatée ou a très peu été constatée.

Pour le quatrième noyau situé vers le massif et le canton de Vidauban, une toute petite partie de cette zone bénéficie de la protection de la Réserve Naturelle des Maures mais la majorité de la zone va surtout être protégée par les forêts communales.

Enfin le cinquième noyau situé vers le Rocher de Roquebrune, la zone est en majeure partie protégée par les espaces naturels sensibles du département du Var. Néanmoins le périmètre géographique des ENS n'est pas assez étendu pour couvrir toute la zone de sensibilité majeure.

Pour les zones dites de "sensibilité moyenne ou notable" donc en jaune sur la carte, il convient de noter que de grandes surfaces de cette zone de sensibilité ne sont pas couvertes et ne font pas l'objet de protection alors que pourtant, la présence des tortues est très significative même si plus diffuse que dans les zones de sensibilité dites majeures.

Toute la zone de sensibilité notable vers le plateau de flassans gonfaron fait l'objet d'une protection quasiment nulle. Au mieux, il y a quelques forêts communales qui ont un périmètre très restreint.

Ensuite, une partie de la zone de sensibilité notable vers le plateau et la plaine des Maures est protégée par les forêts domaniales et communales mais le reste de la zone qui s'étend vers la Gouargue, le Domaine des chênes, le Vernet, Prat Bourdin, La Bagarède, les Vernades, Capelude, Les chênes, le Val d'astier, Val de Tournet, la Bastide Blanche ne bénéficie d'aucune protection. Il y a donc une vaste zone géographique où la présence des tortues est tout de même notable mais qui n'est pas du tout protégée.

Pour la zone de sensibilité notable vers Callas c'est plus ou moins la même chose. La majeure partie de cette dernière n'est pas protégée. Il y a quelques forêts communales et domaniales mais elles ne s'étendent pas sur une surface suffisante pour englober une part conséquente de la zone de sensibilité notable.

Enfin, pour la zone vers l'Estérel et Bagnols-en-Forêt, une bonne partie de cette dernière est couverte par les forêts domaniales mais plus de la moitié de cette zone de sensibilité notable est mise de côté.

Concernant les zones dites de "sensibilité faible à modérée" ou les zones dites de "sensibilité très faible", il n'y a en général pas de protection. Il n'y a que la zone de sensibilité très faible située vers fréjus qui est protégée par des forêts communales et domaniales de surface très importante et la surface entre Pignans - la Garde-Freinet - Collobrières classée en zone de sensibilité faible à modérée qui est couverte par une forêt domaniale assez conséquente (une des plus grandes du Var).

En résumé, les zones de protection concernent surtout les zones de sensibilité majeure et malheureusement très peu de zones de sensibilité notables bénéficient d'une protection. Pour ce qui est des zones de sensibilité majeure même s'il y a une protection, celle-ci n'est souvent pas suffisante car elle ne recouvre pas toute la surface du noyau dur. De plus, certains noyaux durs qui sont un peu plus secondaires et moins importants que la zone du massif des Maures mais qui sont classés comme zones de sensibilité majeure ne sont parfois, quasiment pas pris en compte.

De plus, selon le [PNA 2018-2027](#), plus de 77% des zones où est présente la Tortue d'Hermann ne bénéficient pas d'une protection au titre des outils de maîtrise foncière ou d'usage. (Voir image ci dessous).

Tableau 9 : Surfaces (en ha) sous maîtrise foncière ou d'usage en fonction des niveaux de sensibilité Tortue d'Hermann (cf. carte de sensibilité Tortue d'Hermann)

		Surfaces (ha) / Niveau de sensibilité				TOTAL (ha)
		Majeure	Notable	Faible à modérer	Très faible	
		8 580	33 450	125 400	64 970	232 400
Maîtrise foncière ou d'usage	RNN Plaine des Maures	2 668	2 137	447	13	5 264
	APPB	408	65	49	35	557
	Propriété CEN PACA	381	234	301	84	1 000
	Propriété CDL	438	917	1 981	1 165	4 501
	ENS	168	308	1 269	905	2 650
	Forêt domaniale	93	2 509	10 737	7 462	20 800
	Forêt communale	1 129	2 714	8 698	5 924	18 465
	TOTAL (ha)	5 284	8 883	23 483	15 587	53 237

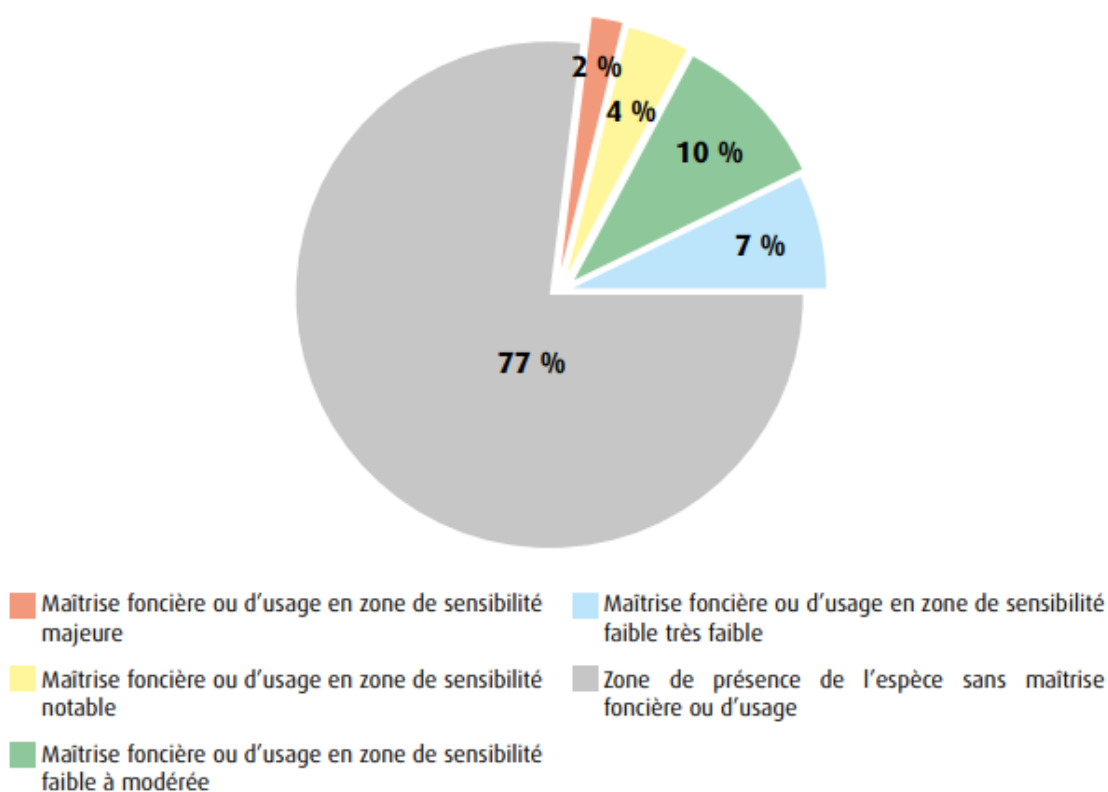


Figure 13 : proportions des surfaces de zones de sensibilité sous maîtrise foncière ou d'usage

Pour la Corse, plusieurs dispositifs de protection des territoires de la Tortue d'Hermann ont également été mis en place. Les outils de maîtrise foncière ou d'usage utilisés sont les suivants : site du CEN Corse, Forêts soumises au régime forestier, Propriétés du Conservatoire du littoral.

Une carte représentant à la fois les aires de répartition de la tortue d'Hermann et ces dispositifs de protection a été élaborée par le CEN Corse et a ensuite été reproduite par le [PNA 2018-2027](#) :

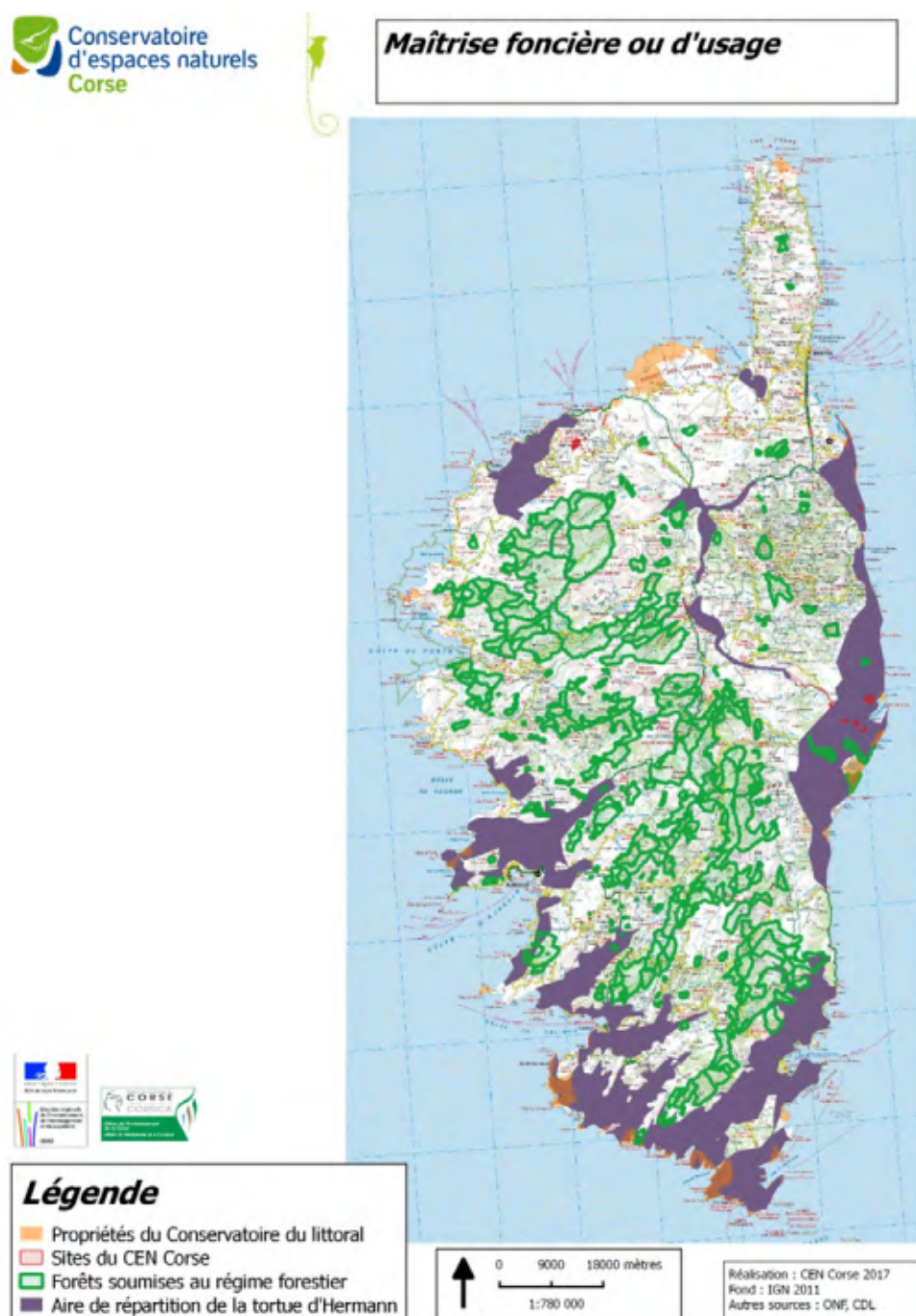


Figure 14 : carte des zones sous maîtrise foncière ou d'usage en Corse

Sur cette carte nous voyons que les forêts soumises au régime forestier sont surtout situées au centre de l'île et très peu vers les côtes. Ce dispositif n'englobe par conséquent que très peu de zones où sont présentes les tortues d'Hermann. Les seuls endroits concernés par le dispositif sont quelques communes localisées dans la Costa Verde, L'orient et Castagniccia Casinca ainsi que quelques zones vers Ajaccio et Pieve d'Ornano.

Ensuite, il existe quelques zones dans l'Orient qui sont sous la propriété du CEN Corse mais le périmètre géographique sous sa maîtrise est très restreint.

Enfin, plusieurs terres sous la propriété du Conservatoire du littoral vont permettre de couvrir quelques zones de sensibilité majeure dans le Sud de la Corse et vers Pieve d'Ornano mais encore une fois, bien que la superficie couverte est plus importante cela n'est pas suffisant.

A vue d'œil en regardant la carte, il est possible de dire que plus de 80 % des lieux où est présente la tortue d'Hermann en Corse, de manière majeure et significative (zone rouge et zone jaune) ne bénéficient d'aucune protection. Le PNA de 2018-2027 relève que "peu d'actions de mise en protection et d'acquisition foncière de sites favorables à l'espèce au cours des cinq dernières années en Corse : difficulté du foncier (indivision, enjeux urbanistiques qui rendent inaccessible l'achat ...), financement difficile à la fois dans l'acquisition et dans la gestion".

Ainsi, les dispositifs mis en place pour la protection de la tortue d'Hermann et de son lieu de vie ne prennent pas suffisamment en compte la répartition géographique de la tortue au sein du territoire français. Que ce soit pour le département du Var ou pour la Corse, il y a plusieurs zones de sensibilité majeure, notable, moyenne ou très forte qui ne font l'objet d'aucune protection ou d'une protection quasi nulle.

Aussi lorsqu'une zone d'un tel niveau de sensibilité est concernée par l'un des dispositifs de maîtrise foncière ou d'usage, ce n'est en général pas toute la zone qui va être prise en compte par le dispositif malgré le haut niveau de sensibilité du lieu en question pour la tortue.

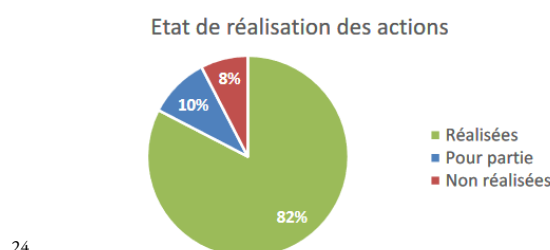
De plus, lorsqu'une zone bénéficie d'une protection celle-ci n'est pas toujours adaptée au niveau de sensibilité de la zone : c'est par exemple le cas du noyau dur dit de "sensibilité majeure ou très forte" qui est situé vers la Plaine des Maures qui n'est pas couvert par la réserve naturelle des Maures comme le reste de la zone de sensibilité majeure, mais qui est placé sous les auspices de l'arrêté préfectoral de protection du biotope.

II- L'inefficacité et l'inadaptabilité des mesures aux menaces de la Tortue d'Hermann

Le PNA de 2009-2014 était déjà considéré comme insuffisant pour la protection de la tortue (A) et le nouveau PNA de 2018-2027 n'apporte pas d'évolutions majeures (B).

A) Les insuffisances du PNA de 2009-2014

Le [premier PNA](#) avait émergé puisque les mesures mises en œuvre pour protéger l'espèce n'avaient pas permis d'empêcher son déclin. Ce programme comprenait 8 grands objectifs déclinés en 91 actions. Plus de 80% d'entre elles ont été réalisées selon le bilan réalisé par le Conservatoire d'espaces naturels Provence-Alpes-Côte d'Azur (CEN PACA)²³.



Il est vrai que ce plan, considéré comme ambitieux à l'époque, a permis une plus grande protection des tortues, avec notamment la création de la Réserve Nationale Naturelle de la Plaine des Maures et la contractualisation de Mesures Agro-environnementales Territorialisées (MAET) et de contrats Natura 2000 bénéficiant à la Tortue.

Ce plan, selon le [bilan de CEN PACA](#), a également permis une plus grande sensibilisation du public et des collectivités, par la rédaction d'un guide technique de gestion des populations et des habitats de la tortue, d'une carte de sensibilité pour le Var, la Corse, la création d'un site dédié ou encore des campagnes d'affichages ou expositions.

D'autres mesures ont également été mises en œuvre afin de maintenir et développer les habitats favorables à l'espèce, comme des "reconnections entre des fragments de populations par la création de haies²⁵", le développement du pastoralisme ou encore la "création de milieux en mosaïques favorables à l'espèce²⁶". Des mesures pour réduire les menaces liées aux incendies ont été prises, même si toutes n'ont pas été réalisées. Un protocole d'intervention post-incendie a ainsi été mis en place, ainsi qu'une sensibilisation des équipes de surveillance pour mieux prendre en compte les tortues dans leurs habitats.

²³ Bilan PNA 2009-2014 par Conservatoire d'espaces naturels Provence-Alpes-Côte d'Azur

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Cependant, malgré les actions et mesures effectivement menées, il n'en demeure pas moins que ce premier plan a pu paraître assez inefficace dans la protection concrète des tortues d'Hermann. Il reste en effet difficile d'évaluer les effets précis des actions sur l'espèce d'un point de vue démographique²⁷.

De plus, malgré quelques grandes avancées réglementaires, avec notamment la création des espaces protégés, la plupart des mesures avaient des objectifs de sensibilisation. Il est certain que cette sensibilisation était et reste nécessaire puisqu'il est primordial d'impliquer une majorité d'acteurs dans la conservation de l'espèce, mais ces efforts n'ont pas toujours été intégrés dans les politiques locales.

De plus, ces mesures, certes essentielles pour informer le public et les acteurs côtoyant les tortues sur l'importance de leur conservation, ne garantissent pas nécessairement un changement de comportement. Les individus peuvent être conscients des dangers mais ne rien faire pour y remédier concrètement. Dès lors, axer une majorité des mesures d'un Plan sur la sensibilisation peut parfois montrer des limites en termes d'efficacité, et c'est ce qu'il semble être arrivé à ce premier PNA. En effet, factuellement, les menaces affectant leur habitat ont persisté voire augmenté.

Dès lors, pour remédier à l'insuffisance de ce premier plan, un deuxième a été élaboré en 2018.

B) Les insuffisances du PNA 2018-2027

Le premier PNA de 2014 était composé des 8 objectifs suivants : Améliorer la prise en compte des besoins de conservation de l'espèce, conserver un réseau cohérent de sites favorables et de populations, maintenir et développer les habitats favorables à l'espèce, faire baisser les menaces liées aux incendies, limiter le déclin des populations par perte de spécimens, éviter l'affaiblissement sanitaire et génétique des populations, fonder la mise en oeuvre du plan sur des connaissances et évaluations scientifiques et enfin impliquer le public dans la conservation de l'espèce.

Le premier Plan national d'action pour la protection des tortues d'Hermann a été prévu et mis en œuvre entre 2009 et 2014. A la fin de cette période, le Conservatoire d'espaces naturels Provence-Alpes-Côte d'Azur (CEN PACA) a élaboré un bilan de ce PNA.

Le bilan de l'ancien PNA relève plusieurs lacunes et insiste sur la nécessité d'établir un second Plan National D'Actions pour la protection de la Tortue d'Hermann qui viendrait prendre en compte ces lacunes et les propositions d'améliorations avancées par le bilan du premier PNA.

²⁷ *Ibid.*

En premier lieu, le bilan relève qu'il y a une grande disparité géographique concernant les actions de conservation et de protection de la tortue. Le CEN PACA relève des différences entre l'hexagone et la Corse mais également entre les zones littorales, rurales et périurbaines de ces zones.

En deuxième lieu, le bilan du PNA de 2014 établi par le CEN PACA relève que malgré les actions envisagées et mises en place par le plan de protection de la tortue, les menaces auxquelles ces dernières sont confrontées (que ce soit les menaces concernant l'habitat ou l'individu) persistent et ne cessent de croître.

Le CEN PACA propose donc dans ce bilan plusieurs pistes d'amélioration qui devront être prises en compte dans le nouveau plan. Il faudrait intégrer et prendre en compte les tortues de manière plus efficace dans les procédures d'aménagement du territoire, dans les documents de planification, dans les procédures préalables aux aménagements, mais aussi modifier la réglementation relative à la détention des tortues, utiliser des outils de gestion forestière compatibles avec la conservation de la tortue, encadrer l'utilisation des chiens utilisés pour la recherche de tortues et enfin, "autonomiser" les actions sur le long terme.

- Il convient donc de voir si le nouveau Plan de 2018 a pris en compte les remarques exposées dans le bilan du PNA de 2014 et s'il est adapté aux menaces pesant sur l'habitat et l'individu de la tortue qui persistent.

Le nouveau PNA 2018-2027 présente huit objectifs qui sont déclinés en plusieurs actions. Les objectifs mis en place par le PNA sont les suivants : assurer la mise en oeuvre des actions et leur pérennité, améliorer et diffuser la connaissance nécessaire à la conservation de l'espèce, conserver un réseau cohérent de sites favorables et de populations, améliorer la prise en compte de l'espèce dans les documents de planification et les projets, améliorer la prise en compte de l'espèce dans les pratiques de gestion forestière et agricole, éviter l'affaiblissement des populations, organiser assurer et faire évoluer la réglementation, sensibiliser le public dans la conservation de l'espèce. Le plan fait aussi un bilan des moyens utilisés pour la protection des tortues d'Hermann et un bilan des connaissances sur leurs caractéristiques, leur mode de vie, leur habitat et les menaces qui pèsent sur ces dernières.

- Il convient d'étudier de plus près la stratégie mise en place pour la conservation de l'espèce et d'analyser les objectifs et mesures proposées.

L'objectif n°1 "assurer la mise en oeuvre des actions et leur pérennité" concerne toutes les menaces. Pour parvenir à cet objectif deux actions sont prévues : le développement de la coordination des acteurs et assurer un financement du PNA.

Cet objectif et ces actions sont pertinents dans la mesure où la mise en place de mesures pour la protection des tortues d'Hermann nécessite des moyens financiers et un minimum de coordination entre les différents acteurs de la protection de l'espèce. De plus, il convient de relever que l'une des lacunes de l'ancien PNA était le manque de moyens humains et financiers. En effet, le Bilan du PNA 2014 mettait l'accent sur le fait qu'il était primordial de mobiliser et d'être capables de mobiliser des fonds pour la conservation de l'espèce et sa protection. Le bilan relevait que les moyens publics financiers étaient assez réduits d'où l'importance de renforcer la participation du secteur public et d'également mobiliser le secteur privé afin d'obtenir les fonds nécessaires pour le maintien de la conservation de l'espèce.

L'objectif n°2 “améliorer et diffuser la connaissance nécessaire à la conservation de l'espèce”

concerne toutes les menaces. Il a pour ambition de répondre à la méconnaissance du statut, de la répartition et des besoins de la tortue, d'éviter la prise de mesure de gestion inefficaces, inutiles ou inappropriées pour la protection des tortues et la conservation de l'espèce. A cet effet, il est prévu de diffuser le PNA 2018-2027, de mettre à jouer le guide technique de gestion des populations et des habitats de la Tortue d'Hermann, d'informer et de suivre la répartition des individus de l'espèce, de faire des études démographiques pour comprendre les causes de déclin et les possibilités de restauration des populations, d'améliorer les connaissances scientifiques sur l'espèce, son mode de vie et son comportement, de suivre les expérimentations sur la réintroduction des tortues captives ou issues de sauvetage et enfin, de faire des études génétiques pour comprendre l'histoire, l'hétérogénéité et la connectivité des populations.

Globalement, ces actions consistent surtout à l'actualisation des connaissances sur les tortues d'Hermann, la continuité des recherches scientifiques sur cette espèce, à la compilation et à la diffusion des informations recensées. Bien que ces actions soient évidemment nécessaires pour adapter les mesures de protection de la Tortue D'Hermann, elles restent axées sur la théorie. La seule mesure réellement pratique et concrète qu'il est possible de relever pour cet objectif concerne la réintroduction d'individus captifs ou issus de sauvetage dans la nature. Le PNA prévoit de réaliser des protocoles opératoires pour la réintroduction d'individus captifs ou issus de sauvetage et d'identifier au préalable les sites favorables pour la réintroduction des tortues.

L'objectif n°3 “conserver un réseau cohérent de sites favorables et de populations”

concerne surtout les habitats et lieux de vie de la tortue. Les menaces visées par le plan sont : la diminution de la qualité des habitats liée à des pratiques d'exploitation et/ou de gestion inappropriées voire inexistantes des sols et des territoires, la fragmentation des populations, la perte des individus et/ou la baisse de la reproduction. Pour cela, il est prévu de mobiliser des fonds publics pour la conservation de l'espèce, d'améliorer le réseau d'espaces protégés via la technique contractuelle ou la maîtrise

foncière, de développer et d'entretenir les milieux en mosaïque, de développer et accompagner le pastoralisme, de rétablir et d'améliorer les connexions entre les noyaux de populations, de favoriser les accès à l'eau.

L'action concernant l'amélioration du réseau d'espaces protégés sous maîtrise foncière ou sous convention est pertinente pour protéger les habitats de la tortue. Le PNA souhaite augmenter les surfaces sous protection foncière ou contractuelle. Le PNA prévoit de protéger de nouvelles superficies et de lieux fréquentés par la Tortue d'Hermann par la technique de l'APB (arrêté préfectoral de protection du biotope). Plusieurs APB (une dizaine) sont en cours d'instruction. Or, il a été mentionné que l'APB ne prévoit pas de mesures de police administrative, pas de mesure de gestion et pas de comité de suivi. La protection des zones habitables et habitées par la tortue ne sera pas efficace et effective si la mesure n'est pas accompagnée de mesures de contrôle et de surveillance.

Le PNA propose également de mettre en place des espaces protégés sur les sites les plus sensibles. Pour l'instant pour y parvenir, le PNA propose surtout d'actualiser les cartes pour la mise en place de périmètres de protection sous maîtrise foncière et/ou conventionnelle, de mettre en place des périmètres de préemption et réglementaires et de développer des fonds pour pouvoir protéger les zones identifiées.

Le PNA ne prévoit pas de mettre en place de nouvelles réserves naturelles pour la protection des zones sensibles ne bénéficiant pas actuellement de protection alors que cela permettrait de contribuer à la protection des tortues. Il faudrait également pour ces zones sensibles que le PNA prévoit une protection plus ambitieuse que l'APB et qu'il réserve la protection par APB pour les zones où la Tortue d'Hermann est moins présente.

Il est possible de faire un parallèle avec les disparités géographiques de protection de la tortue mentionnées dans le bilan.

Il n'y a aucun objectif dans le sommaire du nouveau PNA qui est directement axé sur la réduction des disparités géographiques entre les actions de protection et de conservation de la tortue. Il a été étudié plus en amont de ce document, que l'une des plus grandes disparités géographique résidait dans les niveaux de protection accordés à certaines zones fréquentées et habitées par la Tortue d'Hermann par l'usage d'outils de maîtrise foncière ou d'usage du territoire. Certaines zones de sensibilité majeures ne bénéficient pas de protection ou d'une protection plutôt faible comparée au niveau de sensibilité et de fréquentation de la tortue dans la zone. Le noyau de sensibilité majeure situé vers Flassans sur Issole n'est quasiment pas protégé. Concernant celui situé entre Callas et Saint Paul en Forêt, une bonne partie de la zone n'est pas protégée et si elle est protégée, ce n'est que par la technique contractuelle ou bien en étant la propriété du CEN PACA. Il n'y a pas de RNN pour

protéger la zone géographique en question et les forêts communales et domaniales qui sont situées à proximité n'englobent pas ou très peu cette zone. Enfin, le noyau de sensibilité majeure situé vers la Plaine des Maures n'est pas entièrement protégé par la RNN. Plus de 30% du noyau est laissé de côté alors qu'il est l'un des plus importants du département. Enfin, le PNA 2018-2027 relève que plus de 70% des zones habitables, habitées et fréquentées par la Tortue ne sont pas protégées par les outils de maîtrise foncière ou d'usage du territoire.

Pour remédier à ces disparités géographiques de protection, le nouveau PNA aurait pu par exemple proposer de faire évoluer la législation vers une harmonisation des zones à protéger. L'harmonisation en question pourrait viser à accorder un niveau de protection adapté au niveau de fréquentation de la zone par la tortue mais aussi proportionné au niveau de sensibilité du noyau.

Enfin, le PNA aurait également pu proposer une protection des zones de sensibilité majeure ou notable qui à l'heure actuelle n'en bénéficient pas.

L'objectif n°4 “ améliorer la prise en compte de l'espèce dans les documents de planification et les projets” a pour but de répondre à l'absence ou la faible prise en compte de l'espèce dans les documents de planification d'aménagement du territoire ou encore la prise en compte inadaptée de l'espèce, la destruction, l'altération et la fragmentation des habitats du fait du changement de la fonction des sols et des territoires et enfin la destruction des tortues lors des travaux et de l'exploitation des sols et des territoires. Le PNA prévoit donc d'améliorer la prise en compte de l'espèce lors des procédures d'aménagement du territoire, d'améliorer la prise en compte de la conservation de l'espèce et de ses habitats dans les projets d'aménagement et dans la gestion du territoire et enfin de promouvoir et d'encadrer l'utilisation des chiens lors des sauvetages et lors des inventaires.

Il convient de relever que le PNA ne définit pas ce qu'il entend par mieux prendre en compte l'espèce, sa conservation et la préservation de son habitat dans les projets et procédures d'aménagement et de gestion du territoire. Le PNA indique qu'il convient de vérifier “la bonne prise en compte de l'espèce lors de l'instruction des projets” ou encore de veiller à la “prise en compte par les services instructeurs”. Mais il n'indique pas si cela veut dire que l'on va prendre en compte les lieux de fréquentation et de vie de la Tortue d'Hermann pour éviter de construire dans ces zones ou bien de construire avec des méthodes, techniques et outils moins nuisibles à l'espèce. Le PNA n'indique pas quel niveau de sensibilité concernant les habitats de la tortue sera pris en compte dans les projets et procédures mentionnées. Les différents acteurs devraient a priori s'appuyer sur des cartes de sensibilité relatives à la présence de la tortue ainsi que sur un guide technique regroupant les informations relatives à l'espèce et ses habitats. Le plan n'indique pas quels éléments doivent faire l'objet d'une attention particulière des acteurs et si la simple connaissance de certaines informations relatives à la tortue suffit pour considérer que l'acteur a effectivement bien pris en compte la tortue

dans son projet ou si au contraire, cela l'oblige à agir dans un certain sens en fonction des informations qu'il a à sa disposition.

De manière générale, le PNA n'expose pas les critères pour considérer que la procédure ou le projet a effectivement pris en compte la Tortue d'Hermann. Le PNA propose seulement d'identifier et de préconiser des mesures de réduction, de compensation et d'évitement des impacts mais cela ne veut pas dire que les différents acteurs des projets d'aménagements et de gestion du territoire seront obligés d'adopter de telles mesures.

L'objectif n°5 “améliorer la prise en compte de l'espèce dans les pratiques agricoles de gestion forestière et agricole” vise à combattre les travaux agricoles et forestiers qui utilisent des machines inadaptées et non compatibles avec la conservation des tortues, la destruction des individus, la dégradation et l'altération temporaire des habitats. Des actions pour la prise en compte de l'espèce dans les pratiques d'exploitation et de gestion forestière ainsi que dans les pratiques agricoles sont donc envisagées par le PNA.

Concernant la modification et l'évolution des outils de gestion forestière utilisée, le nouveau PNA, propose d'identifier de nouveaux outils qui seraient compatibles avec la survie de l'espèce, de les tester pour qu'ils soient le moins dommageable à la conservation de la tortue, de préciser les préconisations de gestion forestière et de sensibiliser les entreprises de travaux forestiers aux zones de sensibilité. Le PNA mentionne le “guide de gestion des populations et des habitats sur l'espèce” et indique qu'avec ses “préconisations de bonnes pratiques forestières, [il] constitue un outil très exploité pour réduire les impacts de travaux forestiers”. Le problème c'est que les acteurs de la gestion forestière ne sont pas obligés de souscrire à ce guide de bonne pratique et de le suivre. Ces acteurs publics et privés ne sont par conséquent pas obligés d'utiliser des outils et des machines compatibles avec le maintien de la conservation de l'espèce même si cela est préconisé. Le PNA relève par ailleurs dans les difficultés ressenties pour la réalisation de l'objectif une “réticence [des acteurs de la gestion forestière] à changer les pratiques”.

Il faudrait ainsi que l'Etat intervienne pour imposer l'utilisation d'outils de gestion forestière compatibles avec la Tortue d'Hermann dès lors que la présence de la tortue est clairement identifiée (d'autant plus s'il y a un noyau de sensibilité majeure ou notable dans la zone en question). L'Etat pourrait par exemple interdire l'utilisation de débroussailluse dans les zones de sensibilité dites majeures ou notables étant donné que cette machine est l'une des causes majeures de mortalité de la Tortue d'Hermann.

L'objectif n°6 “éviter l'affaiblissement des populations” concerne les menaces suivantes : risques épidémiques, apport de nouveaux parasites et pathogènes, pertes des particularités

génétiques et capacité d'adaptation, diminution des effectifs à cause des incendies, diminution des effectifs suite aux travaux de prévention des incendies ou de restauration post-incendie, dégradation temporaire ou irréversible de la qualité des habitats du fait des incendies, ramassage des tortues survivantes après un incendie, pertes d'individus par accès aux zones dangereuses, fragmentation des populations, perte d'individus et/ou baisse de la reproduction, prédation accrue par des animaux sauvages ou domestiques. Les actions prévues pour répondre à ces menaces sont les suivantes : réduction des risques sanitaires et génétiques, prévention de la destruction des populations face aux incendies, limitation de la mortalité post-incendie ou de la mortalité du fait de l'accès aux zones dangereuses, assurer les soins aux tortues sauvages qui ont été blessées, développer les centres de sauvegarde de la faune sauvage, mettre en oeuvre des opérations ponctuelles de translocation d'individus sauvages issus de sauvetage.

Les incendies constituent toujours à l'heure actuelle l'une des grandes causes de mortalité de la tortue. Le bilan relève que l'objectif n°4 de l'ancien PNA 2014 consistant à "faire baisser les menaces liées aux incendies" fut un échec du fait de l'incapacité à "permettre une maîtrise de l'incendie". Pour répondre à cela, le nouveau PNA propose de sensibiliser et d'insister sur la formation des forestiers, des équipes de surveillance et des services de lutte contre les incendies. Le plan propose aussi de mettre en oeuvre le protocole post-incendie (qui avait été établi lors du premier PNA) après chaque incendie et d'accompagner les gestionnaires des forêts dans la restauration des habitats grâce à des fonds. Le nouveau PNA ne propose pas vraiment de nouvelles mesures par rapport à l'ancien PNA pour prévenir et lutter contre la mortalité des tortues du fait d'incendies. On peut donc s'attendre à ce que le taux de mortalité des tortues pour cause d'incendie subsiste et continue de croître puisqu'avec le réchauffement climatique les incendies en forêt sont de plus en plus fréquents (surtout en été).

L'objectif n°7 "organiser, assurer et faire évoluer la réglementation" vise également les risques épidémiques, les pertes des particularités génétiques locales et d'adaptation mais aussi le ramassage par le public, la destruction et la dégradation des habitats, la fragmentation des populations et la perte d'individus. Pour cela le PNA prévoit de faire évoluer la réglementation en matière de détention de tortues, d'informer sur la réglementation relative à la détention, aux élevages privés et à leur gestion, de limiter le prélèvement et le commerce illégal et enfin de faire appliquer la réglementation existante en matière d'atteinte aux habitats.

Pour ce qui est de la réglementation relative à la détention de la tortue, celle-ci a été modifiée en même temps que l'élaboration du nouveau PNA 2018 et a donné lieu à l'arrêté ministériel du 08 octobre 2018 remplaçant l'arrêté ministériel du 10 août 2004. Cependant le PNA consacre tout de même dans l'objectif n°7 "organiser, assurer et faire évoluer la réglementation" une action tendant à "faire évoluer la réglementation en matière de détention de tortues". Le Plan de 2018 déclare que dans l'idéal il faudrait interdire la vente et la reproduction de la tortue d'Hermann afin d'assurer une

protection plus efficace de cette espèce qui est menacée. Le PNA indique qu'il faudrait a minima interdire la vente aux non-détenteurs de certificats de capacité ou d'autorisation de détention, de vérifier que les tortues disposent bien d'un certificat intra-communautaire, de fournir un manuel "d'utilisation" lors de la vente et enfin de passer à la détention d'un spécimen au maximum au lieu de six pour les éleveurs d'agrément.

A l'heure actuelle, les éleveurs d'agrément peuvent toujours détenir jusqu'à 6 spécimens et la vente n'est pas interdite aux personnes ne disposant pas du certificat de capacité pour détenir les tortues ou d'autorisation de détention. Aussi, même si cela n'est pas mentionné par le plan, il faudrait assortir les interdictions de vente avec des sanctions et des mesures de contrôle pour rendre la mesure efficace.

L'objectif n°8 "sensibiliser et impliquer le public dans la conservation de l'espèce" vise toutes les menaces. Pour cela il est prévu de sensibiliser le public à la conservation de la Tortue d'Hermann et de sensibiliser les propriétaires de sites à tortues pour favoriser une participation active à la conservation de l'espèce. Il est également prévu de réduire les risques liés à la prédation par les chiens, d'organiser et d'animer un réseau de veille participative et de développer les connaissances des personnels et gestionnaires d'espaces naturels.

Pour ce qui est du problème du prélèvement d'individus sauvage dans la nature par des particuliers, le PNA insiste sur la sensibilisation de ces derniers. Pour cela le plan envisage plusieurs actions : Mettre à jour la liste des personnes ressources avec leurs spécificités : maintenance et veille du site internet spécialisé (LIFE), contacter les écoles, centres touristiques, municipalités pour des animations, identifier un parcours et une fréquence de visite pour les expositions itinérantes, pérenniser la charte d'engagement aux différents centres et zoos, lister les messages clés à cibler pour le grand public, le cas échéant, se faire aider par un spécialiste en communication, éditer des plaquettes informatives, veille médiatique, diffuser l'information, développer des projets pédagogiques avec les écoles, évaluer tous les aspects qui interviennent dans ce phénomène, le cas échéant se faire aider par un chercheur en science humaine, élaborer les campagnes de communication proprement dites.

Les méthodes de sensibilisation semblent adéquates pour informer les habitants de la région PACA et en particulier ceux du département du VAR qui pourront assister à ces différents ateliers et expositions. Néanmoins il n'est pas sûr que ces méthodes de communication de l'information soient suffisantes pour atteindre les touristes étrangers et les personnes qui sont juste de passage dans la région. En effet, ces dernières ne seront pas forcément renseignées sur l'endroit qu'elles ont décidé de visiter et la faune et flore s'y trouvant. Il est vrai qu'en général, les visiteurs ont pu au préalable, éprouver les sites internet des centres touristiques dans lesquels une information relative à la présence

de tortues d'hermann sauvages aurait pu être diffusée. Cependant, avec les réseaux sociaux, beaucoup d'influenceurs "voyages" font des posts sur des endroits à visiter, des lieux propices à des balades en nature avec les coordonnées en description du post sans forcément informer sur la population animale et végétale s'y trouvant.

Il est donc possible qu'une personne décide d'aller dans le Var après avoir vu un post instagram préconisant une balade en nature à faire dans le Massif de l'Estérel par exemple, sans savoir qu'il y a des tortues sauvages. N'ayant pas cette information la personne pourrait penser que la tortue est abandonnée et pourrait donc la prélever pour la ramener en sécurité chez elle. Le PNA aurait pu envisager de disposer des panneaux sur les lieux très fréquentés par la tortue d'Hermann afin d'informer les touristes étrangers et les personnes qui sont juste de passage dans la région. Ce panneau pourrait indiquer qu'il y a des tortues sauvages, qu'il ne faut pas les ramasser et qu'il s'agit là de leur milieu de vie naturel.

Aussi toujours dans cette thématique de prélèvement de la tortue d'Hermann, le plan national d'action omet d'aborder un point : que faire des tortues sauvages qui ont été prélevées "par accident" dans la nature par des particuliers et qui ont été récupérées par ces derniers ? Il sera difficile pour le village des tortues géré par la SOPTOM de récupérer une Tortue d'Hermann capturée par accident car en général, il n'est pas possible de s'assurer de la provenance exacte de la tortue, de connaître exactement le lieu où elle a été prélevée et comment elle a été gérée à la suite du prélèvement. Si la tortue prélevée était réintroduite dans un autre endroit que son milieu d'origine ou si elle était atteinte d'une maladie après avoir été prélevée, il y aurait une possible contamination génétique et/ou sanitaire des autres individus sauvages du milieu.

Si le village des tortues ne peut pas récupérer la tortue, dans le meilleur des cas, le particulier pourrait garder la tortue comme "animal domestique" bien que non titulaire du certificat pour la détention des tortues. Il pourrait, plus tard, essayer de régulariser sa situation en effectuant les démarches pour obtenir les documents correspondant.

Dans le pire des cas, le particulier pourrait abandonner la tortue. Cela pourrait arriver notamment si ce dernier ne sait pas comment élever la tortue, ne connaît pas bien ses besoins, ne dispose pas des moyens matériels et/ou financiers pour s'en occuper correctement, ou bien (comme une majorité de cas d'abandon d'animaux) qu'il s'en lasse.

Quid également des tortues qui ont été volontairement et illégalement prélevées dans leur milieu naturel pour trafic de tortues. Même si l'auteur de ces prélèvements et de ce trafic est arrêté, que faire des tortues illégalement capturées qui seraient encore en sa possession ?

PARTIE II : Stratégies contentieuses pour le renforcement de la protection de la Tortue d'Hermann

Il conviendra d'envisager les actions nationales possibles (Section 1) et les actions supranationales envisageables (Section 2).

SECTION I - Voies de recours internes

En ce qui concerne les voies de recours internes afin de permettre une protection juridique plus adéquate et cohérente aux enjeux auxquels est confrontée la tortue d'Hermann, plusieurs bases juridiques pourraient potentiellement être mobilisables devant le juge administratif mais également devant le juge judiciaire.

I. Devant le juge administratif

A) Recours en plein contentieux : la carence fautive de l'État

Pourquoi tenter un recours en plein contentieux ? Faire engager la responsabilité de l'État pour carence fautive au regard de son obligation de protection de la tortue d'Hermann.

Objectif : le prononcé par le juge d'une injonction d'agir à l'État français.

Fondements : **Loi n°89-1004** approuvant la Convention de Berne + **Décret n°90-756** + **Directive Habitats** (articles 1, 6 et 12) + **articles L411-1** et **L411-2** Code de l'environnement + **articles 1246, 1247, 1248** et **1249** Code civil (préjudice écologique).

Chance de succès : au regard des décisions précédentes rendues par le juge administratif au sujet des espèces protégées, il semblerait que les chances de succès de cette stratégie contentieuse soient favorables. Reste à convaincre le juge de prononcer une injonction ambitieuse afin que l'État français agisse de manière effective.

Il serait pertinent de tenter d'engager la **responsabilité de l'État** du fait de son manque d'actions concrètes ou de l'insuffisance des mesures qu'il entreprend. En l'occurrence, il s'agirait de lui reprocher le fait de ne pas agir ou de ne pas suffisamment agir sous l'angle de l'omission. À la lumière de l'Affaire du Siècle, l'engagement d'une procédure pour **carence fautive** de l'État pourrait permettre d'obliger l'État à adopter un **système de protection stricte supposant l'adoption de mesures cohérentes et coordonnées, à caractère préventif**.

Toutefois, il s'agit d'une responsabilité pour faute ce qui signifie qu'il est nécessaire de démontrer l'existence d'une faute de l'administration, un préjudice et le lien de causalité entre ladite faute et

ledit préjudice. Or, cette faute peut être prouvée née d'une décision, d'un agissement, d'un retard à agir, voire d'une abstention. Dans le cas d'espèce, la présomption de faute ne peut s'appliquer.

S'agissant de la procédure à suivre, une demande préalable par la rédaction d'une lettre au Premier Ministre et/ou plusieurs ministres, appelée "**demande préalable indemnitaire**", doit être effectuée, démontrant l'inaction de l'État et demandant réparation des préjudices causés par cette inaction. Puis, il conviendra de déposer un **recours en plein contentieux**. Le dépôt du recours en plein contentieux devant le Tribunal administratif doit être effectué puis débute l'attente de la recevabilité du recours et si ce dernier est accepté, l'échange des mémoires a lieu jusqu'à l'audience. Toute personne (associations, individus...) peut intervenir dans la procédure par le biais de témoignages, d'expertises, etc.

En l'espèce, la faute doit être recherchée au niveau du **Ministère de la Transition Écologique**, de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (**DREAL PACA**) et du **préfet du département du Var**. Le préjudice serait caractérisé au regard des menaces qui pèsent de façon notable et actuelle sur la tortue d'Hermann (*voir supra partie I*).

La carence fautive peut être caractérisée dès lors que l'on constate la violation d'une norme obligatoire : droit français, européen et international. Premièrement, elle pourrait être déterminée au regard du droit international en vertu de la **Convention de Berne** (particulièrement les articles 1, 3, 4 et 6) qui prévoit l'obligation pour les États des mesures concrètes de conservation. En pratique, ce sont des dispositions internes qui devront être invoquées devant le juge : **Loi n°89-1004** approuvant la Convention de Berne et ses 4 annexes et le **Décret n°90-756** portant publication de la convention.

Deuxièmement, elle serait déterminée au regard du droit communautaire et du non respect de la **Directive Habitats**. En effet, les articles 1, 6 et 12 de cette directive sont directement mobilisables dans le cas de la tortue d'Hermann (*voir supra*). En outre, le juge administratif a déjà condamné l'État français sur la base de ces articles.

Dans un arrêt du Tribunal administratif de Toulouse dit **Association Pays de l'Ours et autres 6 mars 2018 n°1501887 et 1502320**, le juge constate que malgré tout ce qui a été mis en place, l'espèce (ours brun des Pyrénées/*ursus arctos*) n'a pas retrouvé un "caractère favorable" au sens de l'article 1 de la [Directive Habitats](#). Bien que la population ait augmenté, l'effectif actuel reste insuffisant pour assurer la pérennité de l'espèce. Les "actions mises en œuvre par l'État ne peuvent être regardées comme suffisantes au regard des enjeux identifiés pour la maintien durable de l'espèce ursine dans le massif pyrénéen".

La requête fut introduite par l'Association Pays de l'Ours et l'association Ferus. Les associations soutiennent que "l'Etat français a manqué à son obligation de maintenir l'ours brun dans un état de conservation favorable, notamment en refusant de réintroduire des ours ; l'Etat a adopté des mesures contraires à la protection de l'ours ; les fautes ainsi commises par l'Etat ont porté atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend et lui ont causé un préjudice moral dont elle demande réparation".

L'État français fut alors condamné pour carence fautive. En conséquence de celle-ci, le tribunal a décidé de condamner l'État français. Reconnaisant l'importance des actions entreprises par les deux associations requérantes au cours des deux dernières décennies, le tribunal a estimé que cette carence avait causé un préjudice moral et a accordé à chaque association une indemnité de 8 000 euros à ce titre.

→ Ainsi, la **carence** des autorités nationales face à cette obligation constitue une **faute** de nature à engager la responsabilité de l'État. Cette stratégie contentieuse semble transposable à la tortue d'Hermann.

En invoquant des dispositions de droit de l'Union européenne, le juge administratif pourrait faire preuve d'audace en statuant en faveur de la protection de l'espèce comme a pu le faire la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans de nombreuses affaires. Si ce dernier ne dispose pas des compétences nécessaires pour statuer sur la base de la Directive Habitats, il pourrait être proposé au juge de procéder à un renvoi préjudiciel devant la CJUE (*voir section II*).

À titre d'exemple, dans l'[affaire Marais Poitevin](#)²⁸ en 1999, la France fut condamnée pour manquement aux obligations qui découlent de la Directive Oiseaux. Cette décision est intéressante en ce que le juge de l'Union a précisé le manquement de l'État en considérant que la Zone de protection spéciale (ZPS) ne faisait **ni l'objet d'une superficie suffisante, ni l'objet d'un statut juridique suffisant**. Les articles 6 et 23 sont expressément cités. Au regard des zones de sensibilité de la tortue d'Hermann et des zones effectivement classées et protégées, cette stratégie contentieuse reposant sur l'insuffisant périmètre de protection de l'espèce semble tout à fait transposable à la tortue d'Hermann.

En 2007²⁹, la CJUE affirme que la transposition de l'article 12 impose aux EM l'adoption d'un cadre législatif complet et la mise en œuvre de mesures concrètes et spécifiques de protection. Ces mesures

²⁸ CJUE 8 juillet 1999., *Commission des Communautés européennes contre République française.*, 08/07/1999, C-96/98

²⁹ *Commission c/ Irlande* 11 janvier 2007 C-183/05

doivent être cohérentes, coordonnées et à caractère préventif³⁰. Ce système de protection doit permettre d'éviter effectivement la détérioration ou la destruction des sites de repos ou des aires de reproduction de l'espèce³¹.

La CJUE a rappelé dans un arrêt Commission c/ France dit *Grand Hamster* C-383/09 rendu en 2011, qu'il découle une **obligation de résultat** pour les États membres dans l'application de l'**article 12** de la Directive Habitats. La Cour constate la diminution importante de l'espèce en raison de l'urbanisation agricole et du caractère trop limité des Zones agricoles protégées. La France est alors condamnée pour ne pas avoir instauré un programme de mesures permettant une protection stricte de l'espèce.

En ce qui concerne les évaluations d'incidence, la CJUE a précisé³² les obligations qui découlent de l'article 6 §3 de la Directive Habitats. Elle affirme que cet article prévoit une **obligation d'évaluation des incidences** sur le site des projets d'aménagement **non directement liés ou nécessaires à la gestion d'un site en zone spéciale de conservation** mais susceptibles de l'affecter de "manière significative". Or, cet article ne saurait autoriser un État membre à édicter des règles nationales qui feraient échapper, de manière générale, à cette obligation des projets d'aménagement, en raison soit du faible montant des dépenses envisagées, soit des domaines d'activités spécifiques concernés.

S'agissant de la Plaine des Maures, l'objectif serait alors de réduire les impacts directs et indirects des activités situées en périphérie ou en enclave de la réserve. Bien que non implantées sur le périmètre réglementaire de la réserve, certaines activités peuvent impacter les milieux et les espèces à enjeu de la réserve. En effet, des nuisances sonores des événements ont été constatées, organisés par le Circuit automobile du Luc mais également des pollutions issues de l'Installation de Stockage des Déchets Non-Dangereux (ci-après "ISDND") du Balançon et les ruissellements des produits chimiques utilisés pour entretenir les gazons du golf de Vidauban notamment. Or, le Code de l'environnement, dans son [article L411-2](#) II, prévoit la possibilité de créer un **périmètre de protection** mais tant que le périmètre de protection n'est pas validé par l'État, toute action visant à concilier ces activités périphériques avec les enjeux environnementaux de la réserve ne pourra être qu'incitative, et non-opposable.

Article L411-2 : II. – Un décret en Conseil d'Etat détermine également les conditions dans lesquelles, lorsque l'évolution des habitats d'une espèce protégée au titre de l'article L. 411-1

³⁰ *Commission c/ Grèce* 16 mars 2006 C-518/04

³¹ *Commission c/ Grèce* 30 janvier 2002 C-103/00

³² *Commission c/ France* 6 avril 2000 C-256/98

est de nature à compromettre le maintien dans un état de conservation favorable d'une population de cette espèce, l'autorité administrative peut :

- 1° Délimiter des zones où il est nécessaire de maintenir ou de restaurer ces habitats ;
- 2° Etablir, selon la procédure prévue à l'article L. 114-1 du code rural et de la pêche maritime, un programme d'actions visant à restaurer, à préserver, à gérer et à mettre en valeur de façon durable les zones définies au 1° du présent II ;
- 3° Décider, à l'expiration d'un délai qui peut être réduit compte tenu des résultats de la mise en œuvre du programme mentionné au 2° au regard des objectifs fixés, de rendre obligatoires certaines pratiques agricoles favorables à l'espèce considérée ou à ses habitats. Ces pratiques peuvent bénéficier d'aides lorsqu'elles induisent des surcoûts ou des pertes de revenus lors de leur mise en œuvre.

La carence fautive pourrait également être caractérisée au regard de la méconnaissance des obligations qui incombent à l'État français en vertu de l'[article L. 411-1](#) du Code de l'environnement. Cet article prévoit un système de protection stricte des espèces de faune et de flore sauvages dont les listes sont fixées par arrêté ministériel. À ce titre, l'[arrêté du 8 janvier 2021 fixant la liste des amphibiens et des reptiles](#) représentés sur le territoire métropolitain **protégés** sur l'ensemble du territoire national et les **modalités** de leur protection classe la tortue d'Hermann sous ce régime de **protection stricte**.

Il est notamment interdit de les détruire, capturer, transporter, perturber intentionnellement ou de les commercialiser. Ces interdictions peuvent concerner également les habitats des espèces protégées pour lesquels la réglementation peut prévoir des interdictions de destruction, de dégradation et d'altération. Cet article prévoit un régime de dérogation mais ce dernier est strict dont les conditions sont prévues à l'[article L. 411-2](#). En l'occurrence, ces obligations ne sont manifestement pas respectées à l'égard de la protection de la tortue d'Hermann.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de prononcer une injonction pour garantir la protection d'une espèce, le *Grand Tétrás*, dans un [arrêt du 1er juin 2022](#)³³. Il s'agissait d'un recours pour excès de pouvoir que les associations requérantes ont réussi à mener à bien. "Le Ministre de la transition écologique a refusé de prendre un arrêté suspendant la chasse du grand tétras sur l'ensemble du territoire métropolitain pour une durée de cinq ans". Cet arrêt réaffirme les **obligations positives** qui incombent à l'État en vertu du Code de l'environnement.

En l'espèce, le Conseil d'État affirme qu'"il résulte de ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir du refus du ministre chargé de la chasse de prendre l'arrêté de suspension sollicité". De plus, il énonce le principe selon lequel l'État ne peut

³³ CE 1er juin 2022 FNE et autres n° 453232.

s'abstenir de prendre une mesure impérative de protection d'une espèce devant légalement faire l'objet d'une telle protection.

Point n°7 de l'arrêt [Grand Tétraz](#) : "S'il appartient aux seules autorités compétentes de déterminer, parmi l'ensemble des mesures qui sont susceptibles d'être prises, celles qui sont les mieux à même d'assurer le respect des obligations qui leur incombent et si le refus de prendre une mesure déterminée ne saurait en principe être regardé comme entaché d'illégalité au seul motif que la mise en oeuvre de cette mesure serait susceptible de concourir au respect de ces obligations, le refus de prendre une mesure déterminée est illégal dans l'hypothèse où l'édiction de cette mesure se révèle nécessaire au respect des obligations qui s'imposent aux autorités compétentes et où l'abstention de la prendre fait obstacle à ce qu'elles puissent être respectées".

- S'agissant des demandes auprès du tribunal, l'objectif sera de formuler une requête au juge afin de **mettre un terme à l'ensemble des manquements** de l'État et du préfet du Var à leurs obligations et de **faire cesser le préjudice écologique**. Le but serait celui de faire constater la **carence** par le juge, de demander le prononcé d'une **injonction** à l'égard de l'État français afin que ce dernier agisse effectivement pour une protection de la tortue d'Hermann conforme aux obligations légales qui lui incombent. Enfin, il serait convenable de demander des **dommages et intérêts** au regard du manquement passé de l'État.

Aussi en l'espèce, il serait possible de demander la **réparation du préjudice moral** de l'association FNE PACA. Le contentieux a pour visée non pas la défense d'un intérêt direct et personnel, mais celle d'un intérêt collectif. Or, le contour de cet intérêt est déterminé par la rédaction des statuts de l'association, qui définissent son objet social. Par la carence fautive de l'État, ce dernier a porté atteinte à ses statuts et aux intérêts collectifs que l'association a pour objet de défendre. Cette atteinte suffit à caractériser le préjudice moral indirect dont l'[article L. 142-1](#) du code de l'environnement prévoit la réparation. « La seule violation de la réglementation applicable est de nature à causer aux associations concernées un préjudice moral indemnisable » selon la Chambre criminelle de la Cour de cassation.

Puis, une demande en **réparation du préjudice écologique** au regard du manque de protection effective de la tortue d'Hermann pourrait être formulée. La Loi Biodiversité adoptée en 2016 consacre le principe de réparation du préjudice écologique au sein du Code civil et renforce le rôle des associations dans la représentation en justice des intérêts écologiques. Les associations et collectivités peuvent s'en prévaloir devant le juge administratif pour demander réparation des préjudices écologiques imputables à l'État.

Par son [jugement du 3 février 2021](#)³⁴, le Tribunal administratif de Paris, de façon ambitieuse, admet la recevabilité de ces actions sur le fondement des [articles 1246](#) et [1247](#) du Code civil. En se fondant sur le Code civil et en citant intégralement les articles 1246, 1247 et [1249](#), la juridiction consacre en droit administratif la reconnaissance et la réparation du préjudice écologique. L'article 1247 dispose bien que « toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer ». Toutefois, la responsabilité de l'État pour préjudice écologique se distingue par son caractère ni général, ni absolu.

En parallèle, en vertu de l'[article L. 761-1](#) du Code de justice administrative, une demande en dommages et intérêts, déterminés au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, devrait être formulée.

B) Recours pour excès de pouvoir

Pourquoi tenter un recours pour excès de pouvoir ? Faire annuler un projet menaçant la tortue d'Hermann en remettant en cause la légalité des autorisations administratives.

Exemples de fondements : irrégularité substantielle → insuffisance de l'étude d'impact = [article L. 122-2](#) Code de l'environnement ET/OU³⁵ absence de dérogation espèce protégée au titre de la Directive Habitats = article 16 transposé en droit français par l'[article L411-2 1\) point 4](#) et l'[arrêté 19 février 2007](#).

Chance de succès : si l'insuffisance d'étude d'impact ou l'absence de dérogation espèce protégée est effectivement constatée par le juge, l'autorisation sera automatiquement suspendue ou annulée par le juge. Ainsi, les chances de succès sont plutôt favorables.

1) Hypothèse : annulation de l'autorisation d'un projet menaçant la tortue d'Hermann

Certes la solution à privilégier semble être celle d'intenter un recours en plein contentieux à l'encontre de l'État français pour avoir manqué à ses obligations de protection juridique de la tortue d'Hermann. Toutefois, certains **projets** autorisés ou dont le dossier d'autorisation est en cours d'instruction par les autorités administratives représentent un danger pour l'espèce.

Il convient de préciser que dans ce cas, la stratégie contentieuse diffère selon le type d'actes réglementaires. Les actes réglementaires relatifs aux Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ne font pas tous partie du contentieux de pleine juridiction. Les

³⁴ Tribunal administratif de Paris 3 février 2021 n°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1

³⁵ Il s'agit d'une situation hypothétique, l'annulation pourrait se faire sur d'autres fondements cela peut varier en fonction des projets.

autorisations environnementales permettant ICPE sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en plein contentieux. Les pouvoirs du juge sont alors davantage étendus. Il s'agit des projets et autorisations visés aux [articles L181-1 et suivants du Code de l'environnement](#) et dans l'[ordonnance 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale](#). Dans les autres cas, la possibilité de contester un projet présentant des dangers notables sur l'environnement ne peut se faire que par un recours pour excès de pouvoir.

Ainsi, il pourrait être pertinent d'intenter un **recours pour excès de pouvoir** afin de remettre en cause la **légalité des autorisations administratives** de ce type de projets néfastes. Il s'agira donc de faire le procès de cette autorisation et de tenter de la faire annuler. En effet, ces autorisations étant des actes administratifs, généralement des arrêtés préfectoraux, elles font grief et sont susceptibles de contestation.

La procédure peut se faire en deux étapes. Tout d'abord, il serait possible de demander la révision ou l'annulation d'un acte administratif dans le cadre d'une procédure de recours pour excès de pouvoir. L'arrêté d'autorisation environnementale fait l'objet d'une publication dans la mairie de la commune où va être implanté le projet et en ligne sur le site des services de l'État du département considéré. Comme toute décision administrative, elle peut faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir par le pétitionnaire dans un délai de 2 mois et dans un délai de 4 mois pour les tiers intéressés. En cas d'absence de réponse ou de refus, la décision implicite ou explicite pourra être attaquée.

Quelles sont les conditions du recours pour excès de pouvoir ?

Il s'agit d'un recours objectif. Les conditions tiennent à l'**acte**, au **requérant** et au **délai**.

- ➔ S'agissant des conditions tenant à l'acte : l'acte doit être une **décision administrative** c'est-à-dire un acte de nature administrative, ce qui exclut les actes des personnes privées, du législateur ou du pouvoir judiciaire. Cet acte doit être décisoire, ce qui exclut notamment les actes préalables à la prise de décision tels que l'étude d'impact environnemental.
- ➔ S'agissant des conditions tenant au requérant, ce dernier doit justifier d'un **intérêt à agir** et un **intérêt personnel** qu'il soit matériel ou moral. Dans le cas d'une personne morale, cela peut être l'atteinte aux intérêts qu'elle défend. La forme est relativement simplifiée car il n'y a pas besoin d'avocat, elle se fait par simple lettre adressée au greffe.

RAPPEL : Les raisons pour lesquelles l'annulation est demandée peuvent tenir d'une contestation de la légalité externe ou interne de l'acte. Elle peut tenir à l'incompétence ou au

vice de forme. Cependant, tout vice de forme n'emporte pas l'illégalité, seule une irrégularité procédurale substantielle le peut.

Il convient de préciser que les pouvoirs du juge en matière de recours pour excès de pouvoir ne sont pas strictement limités à l'annulation de l'acte contesté. En effet, en vertu de l'[article L911-1](#) et [L911-2](#) du Code de justice administrative, ce dernier peut prononcer des **injonctions** en vue de l'exécution de ses décisions d'annulation. À cet effet, il peut **enjoindre l'État d'exercer son pouvoir réglementaire** afin d'édicter des décrets nécessaires à l'application d'une loi et assure l'effectivité de la mesure en fixant un **délai** et une **astreinte**.

Ici, on peut citer l'exemple de l'Affaire Commune de Grande Synthe rendu par le Conseil d'État le 1er juillet 2021 où ce dernier a enjoint l'État français de prendre des mesures supplémentaires de diminutions de gaz à effet de serre avant le 31 mars 2022.

→ Ainsi, cette possibilité semble utile pour permettre la mise en œuvre de mesures renforcées pour la protection de la tortue d'Hermann dans un délai déterminé par le juge répondant ainsi à l'urgence auquel l'espèce fait actuellement face. Or, cette solution peut être réalisable même via le recours pour excès de pouvoir en tentant de convaincre le juge.

- **Exemples de projets potentiellement néfastes pour la tortue d'Hermann**

À titre d'exemples, la [Décharge du Balançan](#) (ISDND³⁶) au Cannet-des-Maures est fermée depuis un jugement du tribunal administratif³⁷ annulant l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploitation. Cette décharge représentait une menace pour l'espèce. Cependant, sa fermeture n'a pas résolu toutes les difficultés. En effet, un manque de suivi post-exploitation est observé alors même qu'il est nécessaire de recoloniser et de procéder à une restauration écologique du site.

La [Centrale biomasse de Brignoles](#) (Sylviana) détenue par la Société Idex Var Biomasse fut l'objet d'une autorisation d'exploitation en 2013. Elle ne serait pas concernée par la zone rouge du plan national de la Tortue d'Hermann. Cependant, des doutes sont émis quant aux parcelles de prélèvement, certaines d'entre elles se trouveraient en zone de sensibilité de la Tortue d'Hermann.

→ Plusieurs aspects peuvent entraîner l'annulation de l'autorisation d'un projet. Pour notre cas d'espèce, il semble pertinent d'étudier le cas de l'**insuffisance de l'étude d'impact**

³⁶ *Installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND).*

³⁷ *Tribunal administratif de Toulon 7 mai 2018.*

environnementale du projet et l'**absence de dérogation** à la protection stricte de l'espèce. Ces deux cas sont des motifs pouvant entraîner l'annulation de l'autorisation.

2) Hypothèse d'un projet soumis à autorisation environnementale : insuffisance de l'étude d'impacts environnementale

Il n'existe pas d'autorité administrative indépendante tenue de réaliser les études d'impact environnemental des projets soumis à autorisation. Ainsi, cette étude étant réalisée par le porteur du projet présente un risque de partialité qui engendrerait une décision d'autorisation alors même que le projet aurait dû être interdit.

Quels sont les recours contre une étude d'impact insuffisante d'un projet potentiellement néfaste pour la tortue d'Hermann ?

Dans ce cas, le recours n'est pas dirigé contre l'étude d'impact mais **contre la décision administrative d'autorisation**. Les études d'impact ne sont pas des actes faisant grief étant des actes préparatoires. Il serait alors possible de contester la décision administrative prise sur le fondement de cette étude d'impact. Ainsi, le recours sera dirigé contre l'autorisation pour **irrégularité substantielle** c'est-à-dire pour vice touchant à la **légalité externe** donc plus spécifiquement pour **vice de procédure**.

Le Conseil d'État est venu encadrer dans quels cas il est possible de demander l'annulation de l'acte administratif pour irrégularité procédurale en vertu de l'arrêt *Société OCREAL* du 14 octobre 2011³⁸. Il fixe les conditions pour que l'irrégularité procédurale emporte annulation de la décision administrative. Les conditions sont issues de la jurisprudence *Danthony*³⁹ rendue en 2011.

Par conséquent, pour qu'il y ait annulation, il faut pouvoir établir une irrégularité procédurale substantielle c'est-à-dire que cette dernière doit être importante et deux conditions alternatives doivent être établies. Il faut que la décision ait eu pour effet de priver la jouissance d'un droit de l'administré, par exemple qu'il ait eu pour effet de nuire à l'information complète du public ou à la participation à la prise de décision, ou que cette dernière soit susceptible d'exercer une influence sur la décision administrative.

³⁸ *Société OCREAL* Conseil d'État, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 14/10/2011, Décision n° 323257

³⁹ *La jurisprudence Danthony* du 23 décembre 2011 n°335033 rendue par le Conseil d'État soumet l'annulation d'une décision administrative pour vice de forme ou de procédure à une condition alternative : ce vice doit avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise ou avoir privé l'intéressé d'une garantie.

Le Conseil d'État est venu imposer une **exigence de proportionnalité** sur le contenu de l'étude d'impact c'est-à-dire que le contenu doit être proportionné à l'importance et aux conséquences du projet. Tous les éléments révélant que ce contenu n'est pas proportionné abouti à considérer que l'étude d'impact et son défaut constitue une **irrégularité substantielle**. Il serait alors possible d'arguer l'insuffisante prise en compte des effets néfastes dudit projet sur la tortue d'Hermann. Le Conseil d'État impose que soit évalué dans l'étude d'impact tous les **risques importants probables**.

Précision : En revanche, une sanction relative de l'analyse des effets cumulés est observée dans la jurisprudence. Souvent, le Conseil d'État ne sanctionne pas l'étude d'impact d'une infrastructure routière ou ferroviaire, par exemple, qui n'envisagerait pas les impacts cumulés avec une infrastructure existante à proximité. L'analyse par le juge est *in concreto* qui varie en fonction du type de projet, qui est assez poussé néanmoins permettant de s'assurer que tous les impacts ont été étudiés. Le détail étant proportionné à la prédominance de l'impact.

De manière générale, une problématique d'urgence est à résoudre d'où la nécessité d'un **référé-suspension** pour insuffisance d'une étude d'impact. L'[article L. 122-2](#) du Code de l'environnement prévoit qu'en l'absence d'une étude d'impact, l'autorisation sera automatiquement suspendue.

Toutefois, si il est attesté que l'étude présente des **insuffisances graves**, le juge peut potentiellement décider de statuer en référé. Le juge procède à une analyse relativement proportionnée en considérant que les simples imprécisions, telle que l'analyse insuffisamment détaillée d'un impact annexe, n'emportent pas la possibilité d'un référé suspension. Ainsi, il conviendra d'intenter un référé-suspension de façon casuistique au regard du contexte et des impacts attendus sur la tortue d'Hermann.

Les défauts d'irrégularité substantielles peuvent aussi être caractérisés au regard de la durée de l'enquête, de l'absence de publicité préalable à l'ouverture, sur le contenu du dossier de l'étude d'impact qui doit être complet et intangible, sur le contenu des conclusions et notamment le rapport du Commissaire enquêteur qui doit répondre de manière proportionnée aux observations faites et les mentionner. Enfin, l'irrégularité peut également être caractérisée au regard de l'absence d'avis du Commissaire.

Ici, l'exigence est que l'avis du Commissaire enquêteur soit personnel et motivé et ce dernier ne peut pas se borner à reprendre ou entériner les préoccupations d'une des parties. Dès lors, un rapport avec un avis se bornant à reprendre les observations d'une entreprise, par exemple, serait constitutif d'une irrégularité procédurale substantielle. Si l'insuffisance d'étude d'impact environnementale est effectivement constatée par le juge, l'autorisation du projet est annulée.

→ À côté de l'insuffisance de l'étude d'impact environnemental, il est possible de demander l'annulation d'un acte autorisant un projet attentatoire à une espèce protégée si ce dernier n'a pas obtenu de dérogation alors même que cette dernière était obligatoire. Pour ce type de projet pouvant potentiellement porter atteinte à la tortue d'Hermann, le porteur dudit projet est effectivement soumis à l'obligation de déposer une demande de dérogation à la protection stricte de l'espèce. À défaut, l'autorisation du projet peut être contestée.

3) Obligation de déposer une demande de dérogation au titre de la Directive Habitats

L'[article 16](#) de la Directive Habitats permet à un État de déroger à l'obligation de protection stricte d'une espèce protégée sous certaines conditions. En droit français, cette disposition fut transposée et précisée. Ainsi, l'[article L411-2 1\) point 4](#) et l'[arrêté 19 février 2007](#) permettent d'aller plus loin que la disposition européenne : ils consacrent l'**obligation de déposer une demande de dérogation "espèce protégée"** dans le cas d'un projet pouvant porter atteinte à la tortue d'Hermann.

L'article L411-2 précise les **conditions** pour l'obtention de cette dernière : "à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, 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 :

- 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) A 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 de certains spécimens".

Il existe également des conditions de description de la nature de l'opération projetée. Elle est généralement délivrée par le préfet de département ou dans certains cas par le ministre chargé de la protection de la nature ou le ministre chargé des pêches maritimes. L'acte de délivrance de ladite dérogation est un acte administratif qui peut donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (*voir 1) pour la procédure*).

Dans son arrêt [Tapiola](#) rendu le 10 octobre 2019 C-674/17, la Cour de justice de l'Union européenne a pour la première fois consacré le **principe de précaution en matière de protection des espèces**. Dans cette affaire, il s'agissait du loup.

À l'origine, se trouvait un recours devant la Cour finlandaise qui s'interrogeait sur l'interprétation de l'**article 16** de la **Directive Habitats** qui prévoit les conditions selon lesquelles un État membre peut **déroger** à la protection des espèces dites "d'intérêt communautaire". Le gouvernement finlandais avait autorisé l'abattage de plusieurs loups sur le fondement de cet article à l'égard d'une population ciblée en vue de prévenir le braconnage.

La Cour de justice de l'Union européenne exprime des doutes sérieux sur les autorisations délivrées concernant la chasse aux loups. Elle se réfère au principe de précaution, défini à l'[article 191](#), paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui stipule qu'un État membre ne doit pas autoriser une dérogation en cas d'incertitude sur l'impact de la chasse sur la conservation des espèces (ici le loup).

Dans un premier temps, un État membre peut déroger à la protection d'une espèce « à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante ». L'arrêt stipule que les États membres doivent renforcer leurs contrôles pour les espèces protégées (ici le loup), même en présence de chasse illégale, plutôt que d'invoquer des dérogations, qui doivent demeurer exceptionnelles.

Dans un second temps, un État membre peut déroger à la protection d'une espèce 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 ». L'évaluation de l'impact de la dérogation et le plan national de gestion ne respectaient pas cette dernière condition dans la mesure où l'incidence sur les zones locales n'a été prise en compte.

Ainsi, le principe de précaution pourrait être désormais invoqué afin de contester les mesures dérogatoires à l'égard d'espèces protégées. Il pourrait être pertinent de tenter de consacrer ce principe de manière plus large au regard des autres articles de la Directive Habitats.

→ La tortue d'Hermann a fait l'objet de plusieurs [demandes de dérogation](#). Cette décision pourrait être transposable à la tortue d'Hermann. Ainsi, le principe de précaution pourrait être mobilisé afin de remettre en cause une dérogation injustifiée.

À la suite de cette décision, l'[avis n°463563](#) du 9 décembre 2022 rendu par le Conseil d'État apporte des éclaircissements importants sur l'interprétation des dispositions du droit positif

concernant les conditions liées à l'obligation de déposer une demande de dérogation pour les espèces protégées, ainsi que sur les critères de délivrance de cette dérogation. À la demande de la Cour administrative d'appel de Douai, le Conseil d'État a détaillé ces conditions en deux volets successifs et cumulatifs.

En ce qui concerne le **déclenchement de l'obligation de déposer une demande de dérogation**, la première condition concerne la présence d'espèces protégées dans la zone du projet, sans se focaliser sur leur nombre ou leur état de conservation. La deuxième condition porte sur l'**évaluation du risque d'atteinte à l'état de conservation** de l'espèce, exigeant un risque suffisamment caractérisé, évalué en fonction des mesures d'évitement et de réduction proposées par le pétitionnaire, ces mesures devant offrir des garanties d'effectivité et contribuer à diminuer le risque. Ces deux conditions sont à la fois cumulatives et successives.

Quant aux conditions distinctes et cumulatives de **délivrance** de la dérogation, le Conseil d'État insiste sur le caractère distinct et cumulatif des trois critères. Il souligne que l'administration doit prendre en compte, lors de son examen, les mesures d'évitement, de réduction et de compensation présentées par le pétitionnaire.

→ Ainsi, l'**absence de dérogation** d'un projet néfaste pour la tortue d'Hermann, pourtant soumis à l'obligation de déposer une demande à cet effet, peut entraîner une **irrégularité substantielle** de nature à faire **annuler l'autorisation** du projet par le biais d'un recours pour excès de pouvoir.

II. Devant le juge judiciaire

Une action devant le juge judiciaire pourrait être pertinente dans l'hypothèse où un **comportement illégal d'une personne physique ou morale de droit privé est caractérisé**. Plusieurs situations et comportements pourraient être saisis par les normes en vigueur : chasse, rallyes, agriculture et défrichement, incendies, ramassage illégal à des fins commerciales qui a un impact non négligeable sur le déclin de l'espèce pour laquelle les collectes se sont intensifiées depuis les années 1970, notamment due à l'augmentation globale de la fréquentation et à la facilité d'accès dans les massifs forestiers (réseau de piste de plus en plus dense, urbanisation, promotion du tourisme vert et des activités sportives de nature, etc).

A - Au pénal : condamnation de l'infraction

Pourquoi agir au pénal ? Reconnaître la culpabilité des auteurs de faits illicites à l'égard de la tortue d'Hermann puis greffer l'action au civil afin d'obtenir réparation ET la mise de mesures de prévention → avantage en termes de simplicité dans la procédure.

Fondements : articles L411-1 et suivants du Code de l'environnement + article 521-1 du Code pénal

Chance de succès et charges pour FNE : FNE alerte sur des faits illicites puis le constat des faits illicites est réalisé par les agents de l'État. Le juge pénal a régulièrement condamné les auteurs de ce type d'infractions. Le parquet mène l'instruction donc coût financier plutôt faible.

Le juge judiciaire a déjà condamné un particulier sur la base du préjudice écologique dans un arrêt rendu par la **Cour d'appel d'Aix-en-Provence le 2021 dit [Château de Berne](#)** pour des faits illicites liés à l'exploitation d'une viticulture. La Cour estime que le "préjudice écologique est directement constitué par la destruction des espèces constatée et par l'altération de l'habitat de la tortue d'Hermann en raison des travaux entrepris".

Généralement, la procédure débute devant le juge pénal afin de condamner l'auteur des faits illicites par le prononcé d'une amende et/ou d'une peine d'emprisonnement ou de sursis.

RAPPEL : En ce qui concerne les conditions, pour qu'une association de protection de l'environnement puisse engager des poursuites devant le tribunal pénal en cas d'atteinte à une espèce, elle devra démontrer à la fois la **recevabilité** de son action (qualité et intérêt à agir) et le **bien-fondé** de celle-ci afin d'obtenir indemnisation. S'agissant de la qualité à agir, l'article L142-2 du Code de l'environnement se satisfait d'un préjudice indirect afin de permettre l'accès à la justice pénale pour les associations de protection de l'environnement. S'agissant de l'intérêt à agir, les associations interviennent à la suite d'une action portant atteinte aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre. Ainsi, l'intérêt à agir ressort des statuts de l'association.

Dans le cas où l'association a effectivement subi un préjudice patrimonial, le bien-fondé de la demande en réparation est aisément caractérisé. À défaut, une difficulté demeure et l'association devra demander réparation du préjudice écologique pur et d'un préjudice moral au regard de sa **mission d'utilité publique**.

Il est possible de greffer l'action civile au pénal avec **constitution de partie civile**. La charge de la preuve est alors allégée, l'enquête est déclenchée et le parquet mène l'enquête, cette dernière étant gratuite. La partie civile joue le rôle d'enquêteur privé en ce qu'elle peut apporter des éléments déterminants sur la caractérisation de l'infraction commise et le calcul des dommages et intérêts lors du dépôt de ses conclusions de parties civiles et de plaidoiries.

Au pénal, les demandes ne peuvent résulter exclusivement au regard de ce qui est possible en vertu du principe de la légalité des peines. L'objectif est de **démontrer la constitution de l'infraction** qui sont souvent punis par amende au titre des contraventions et de quelques délits. S'agissant des infractions faites aux espèces protégées, les dispositions sont essentiellement dans le Code de l'environnement et le Code pénal. Il convient de retenir les [articles L411-1 et suivants du Code de l'environnement](#) mais également l'[article 521-1 du Code pénal](#) pour les propriétaires de Tortues d'Hermann tenues en captivité⁴⁰. Après la démonstration de la constitution de l'infraction, il est également possible de demander la réparation du préjudice écologique directement devant le juge pénal.

B - Au civil : réparation des préjudices

Pourquoi agir au civil ? Demander réparation des préjudices.

Fondements : articles 1246, 1247, 1248, 1249 sur la réparation du préjudice écologique + 1251, 1252 sur les frais dépensés au titre de la prévention d'un éventuel préjudice écologique.

Demandes : réparation du préjudice écologique + préjudice moral d'atteinte à l'objet statutaire + préjudice matériel subi par l'espèce et sur son habitat.

L'action au pénal permet à FNE d'aisément demander réparation devant le juge civil. Tout d'abord, il convient de demander réparation du **préjudice écologique** subi par la Tortue d'Hermann et une réparation en nature en priorité. À défaut, l'octroi de dommages et intérêts peut permettre la réparation. De plus, le **préjudice moral d'atteinte à l'objet statutaire** peut être caractérisé. En effet, l'association défend des intérêts collectifs lui permettant d'obtenir réparation. Les infractions ont fait obstacle à la mission statutaire de l'association. Enfin, il convient de demander la réparation du **préjudice matériel** subi par l'espèce (étendue et durée des dommages, quantité d'espèces tuées...). Ce préjudice doit être évalué pour faire l'objet d'une réparation prioritairement en nature et à défaut, de façon pécuniaire.

En ce qui concerne l'évaluation des préjudices environnementaux, il existe plusieurs méthodes, dont aucune d'elle n'est officielle, reposant sur les fonctions des écosystèmes ou sur la chaîne trophique par exemple. À l'image de la nomenclature Dinthilac, Gilles Martin et Laurent Neyret listent les différents préjudices environnementaux dans leur ouvrage paru en 2012 nommé [Nomenclature des préjudices environnementaux](#). De plus, deux méthodes sont proposées par le Ministère de l'Écologie dont une pour les "dommages graves" et une

⁴⁰ "Le fait, publiquement ou non, d'exercer des sévices graves, ou de nature sexuelle, ou de commettre un acte de cruauté envers un animal domestique, ou apprivoisé, ou tenu en captivité, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende".

pour les “autres dommages”⁴¹. L’Office français pour la Biodiversité a également présenté une grille d’analyse.

RAPPEL : Pour qu’un préjudice soit réparable, il doit être :

- **Direct** : il faut être en mesure de pouvoir prouver la réalisation du préjudice. Or, si ce dernier présente un caractère éventuel, il ne peut faire l’objet de réparation.
- **Certain** : il doit résulter directement du fait reproché au responsable.
- **Déterminé** : il doit être évaluable or, en l’espèce, ce point risque d’être porteur de difficultés. L’association peut tenter de guider le juge en rationalisant les réparations nécessaires malgré l’absence de données chiffrées. Les grilles de l’Office Français pour la Biodiversité⁴² peuvent permettre de pallier cette lacune. Enfin, il convient de demander la publication du jugement dans des presses spécialisées afin de créer des précédents et de permettre une prévention accrue.

Les dispositions de l’[article 1251](#) et [1252](#) du Code civil pourraient être intéressantes à mobiliser. En effet, “les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d’un dommage, pour éviter son aggravation ou pour en réduire les conséquences constituent un préjudice réparable”. Ainsi, les mesures d’adaptation potentiellement prises par l’association peuvent faire l’objet d’un remboursement par le défendeur au titre de l’article 1251.

Au-delà du remboursement des coûts des mesures de prévention potentiellement prises par l’association, est-il possible de demander la prévention indépendamment de la réparation ? Il serait possible d’imaginer cette hypothèse car “**indépendamment de la réparation du préjudice écologique**, le juge, saisi d’une demande en ce sens par une personne mentionnée à l’[article 1248](#), peut prescrire les mesures raisonnables propres à **prévenir** ou faire cesser le dommage”. Ainsi, il semble envisageable d’argumenter pour la prescription par le juge d’actions positives ou d’obligations procédurales de faire à l’égard du défendeur. L’association pourrait donner des indications au juge sur ces dernières.

⁴¹ Voir : Comment réparer les dommages écologiques de moindre gravité ? <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Thema%20-%20Comment%20reparer%20les%20dommages%20ecologiques%20de%20moindre%20gravite.pdf> ; Comment réparer les dommages écologiques graves ? https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Tb%C3%A9ma%20-%20Comment%20r%C3%A9parer%20des%20dommages%20%C3%A9cologiques%20graves_0.pdf ; Commissariat Général au Développement Durable <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Tb%C3%A9ma-%20Pr%C3%A9judice%20%C3%A9cologique.pdf>

⁴² L’OFB travaille au développement expérimental d’une méthode d’évaluation du dommage écologique dont l’objectif est d’accompagner les magistrats dans leur appréhension des enjeux écologiques découlant d’une infraction. Elle a vocation, si les tests sont positifs, à être intégrée, ultérieurement, dans les notes d’enjeux environnementaux accompagnant les dossiers au pénal et comme outil d’aide à la décision notamment pour la réponse pénale du Parquet → <https://professionnels.ofb.fr/fr/node/528>

Prenons l'exemple d'une affaire transnationale qui pourrait être transposable en droit français. C'est l'[Affaire pendante devant un tribunal allemand dite Saül Luciano Lliuya c/ une entreprise fossile et charbon RWE](#). Il s'agit d'un agriculteur péruvien qui a porté une action en Allemagne contre ladite entreprise. L'affaire est jugée recevable et la Cour devra s'interroger sur la responsabilité de l'entreprise pour les dommages subis mais également pour les dommages qui seront subis par l'agriculteur. Ce dernier demande deux types de mesures : le **financement des dépenses préventives qu'il a du prendre** (article 1251 en droit français) et la **demande de mesures préventives à effectuer par le défendeur** (article 1252 en droit français). C'est la réalisation directe de la prévention par le défendeur.

Évidemment dans ce cas, il s'agit d'une affaire climatique, les enjeux ne sont pas les mêmes que ceux d'une espèce protégée. Néanmoins, cette affaire pourrait être tout au moins inspirante pour la tortue d'Hermann en ce que ce type de stratégie contentieuse permettrait d'impliquer les personnes privées dans la protection de la tortue d'Hermann.

- Ainsi, il est possible de faire intervenir le juge avant même l'existence d'un dommage avéré à l'égard de la Tortue d'Hermann. Par conséquent, si une association ou un particulier prend des **mesures pour prévenir des dommages** à l'égard de la Tortue d'Hermann, ce dernier pourra demander le **remboursement** de ces mesures telles que des mesures d'adaptation⁴³ en vertu de l'article 1251. Ainsi, cela permettrait d'engager la responsabilité de l'auteur des faits illicites, menaçant la protection de la tortue, pour le passé en assumant les charges pour le futur.
- De plus, il lui est possible de demander des **mesures de cessation et de prévention du dommage** en vertu de l'article 1252. Il convient de préciser que ce type de stratégie contentieuse sur le fondement du Code civil est également possible devant le juge administratif. Ces articles ont pu être mobilisés pour l'Affaire du Siècle en matière de climat mais également au cours des procès relatifs à la biodiversité et aux algues vertes⁴⁴.

⁴³ Exemples de mesures préventives prises par les associations : déplacement des espèces d'un lieu à un autre, installation, campagnes de sensibilisation des populations locales, soins médicaux, actions de sauvetage...

⁴⁴ Tribunal administratif de Rennes, 18 juillet 2023, n° 2101565

SECTION II - Les actions supranationales envisageables

Il s'agira ici de s'intéresser aux voies internationales existantes afin de pallier d'éventuels échecs au niveau national, ou de simplement compléter ces recours internes. Il conviendra dans un premier temps d'étudier les voies européennes pertinentes (I). Dans un second temps, il sera intéressant d'évoquer le mécanisme de plainte s'inscrivant dans le cadre de la Convention de Berne (II).

I. Les voies européennes pertinentes

Parmi les divers recours européens existants, il est judicieux de se focaliser sur le renvoi préjudiciel (A) et le recours en manquement (B). Ces voies de droits sont uniquement exercées devant la Cour de Justice de l'Union européenne, et non devant le Tribunal.

Précision : Les deux procédures ont été étudiées **uniquement à travers la Directive Habitats**. Ainsi, d'autres textes et dispositions européennes pourraient être mobilisés dans ce cadre. Nous pensons, par exemple, au Règlement 338/97 du 9 décembre 1996.

Il est également intéressant d'évoquer le droit de pétition (C).

A) Le renvoi préjudiciel

A travers cette voie de droit, nous cherchons à faire **constater devant le juge interne une non conformité du droit français avec le droit européen**. Dans cette continuité, un tel constat obligerait la France à revoir sa législation, dans l'optique d'assurer une meilleure protection de la tortue.

Le **1)** n'est qu'un rappel de la procédure du renvoi préjudiciel, de ses caractéristiques et ses difficultés. Il traduit une vue d'ensemble sur laquelle FNE pourra s'appuyer. Il en va de même pour le **2)** qui traite de l'application de ce renvoi à notre sujet. Cette sous-partie liste les articles pouvant nécessiter interprétation et qui ont déjà été interprétés.

1) Les caractéristiques et difficultés de cette voie de droit

Le renvoi préjudiciel figure à l'**article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (ci-après "TFUE"). Cette voie de droit se découpe en deux sous catégories que sont le **renvoi préjudiciel en interprétation** (a) de l'article) et le renvoi préjudiciel en appréciation de validité (b)). Nous mettons de côté le 2nd type de renvoi préjudiciel car il n'est pas pertinent ici.

Dans le cadre du recours en interprétation, un **contentieux national doit préalablement exister**. C'est une condition sine qua non du renvoi préjudiciel. L'intérêt de cette voie de droit est de permettre dans le cadre du litige national d'obtenir l'interprétation et donc possiblement l'application d'une norme du droit de l'Union afin de s'en prévaloir. Cette norme peut faire partie du droit primaire de l'Union mais également de son droit dérivé. Ainsi, aussi bien une disposition du TFUE qu'une disposition de la Directive Habitats pourra faire l'objet d'une question préjudicielle en interprétation. Cette disposition devra être choisie de manière précise. Autrement dit, il ne faut pas qu'une Directive entière fasse l'objet d'une interprétation. En revanche, la demande d'interprétation peut porter sur plusieurs articles, phrases ou groupes de mots de ces articles.

Pour revenir à la procédure, lors de ce litige interne, **la question préjudicielle doit être soulevée** et formulée par le juge saisi au fond soit d'office soit à l'initiative d'une partie. Néanmoins, les juges du fond, c'est-à-dire de 1ère et 2ème instances, ne sont pas soumis à une obligation de renvoyer la question devant la Cour de Justice. Il s'agit là d'une **faculté**. En revanche, les juridictions de dernier ressort, telles que la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat, sont soumises à cette **obligation**.

Il existe cependant des **hypothèses dans lesquelles le juge ne doit pas donner droit au renvoi**. Elles ont été dégagées par la Cour dans l'arrêt Cilfit de 1982⁴⁵. Les juridictions ne sont pas tenues de renvoyer lorsque la question préjudicielle n'est pas pertinente, lorsque la disposition susceptible d'être interprétée a déjà été clarifiée ou lorsqu'elle est claire.

Aux termes du renvoi préjudiciel est prononcé un arrêt en interprétation ayant **autorité de la chose jugée** à l'égard de la juridiction qui a posé la question. En revanche, **l'interprétation vaut erga omnes**. De plus, cette interprétation est rétroactive. Autrement dit, la disposition en cause est considérée éclairée et ce depuis le début.

Enfin, le recours préjudiciel en interprétation aboutit à un effet similaire à celui du recours en manquement (cf B)) en ce qu'il permet de mettre en lumière un **constat de mauvaise application et mauvaise interprétation du droit national vis-à-vis du droit de l'Union**.

⁴⁵ *Srl Cilfit c/ Ministère de la santé* 6 octobre 1982 C-283/81

Par ailleurs, les difficultés auxquelles se heurte ce recours ont déjà été appréhendées précédemment. En effet, à partir du moment où les juges du fond n'ont pas l'obligation de renvoyer la question préjudicielle, la procédure est susceptible d'être d'une lourde longueur. C'est pourquoi cette voie de droit n'est pas couverte par un délai de procédure. Or, une protection effective des tortues d'Hermann doit s'effectuer dans les termes les plus courts, étant donné que l'espèce est particulièrement vulnérable et menacée.

2) L'application à notre sujet

Afin de pouvoir user de cette voie de droit européenne et aux regards des conditions énoncées, France Nature Environnement devra tout d'abord provoquer un contentieux devant le juge français, qu'il soit administratif ou judiciaire. Il n'y aura aucun souci sur ce point car ont été identifiés les recours internes possibles (cf section 1. Voies de recours internes). Il faut avoir à l'esprit que le recours juridictionnel national est principal alors que la voie européenne n'est que secondaire. En effet, si il est fait droit à la requête de l'association devant les instances françaises, le recours européen n'aura plus d'intérêt à être exercé.

Pour revenir au respect des conditions afin d'actionner la voie préjudicielle, l'association devra soumettre au juge une question préjudicielle, et donc ne devra pas attendre que le juge la soulève d'office. Cette question se fera sous la forme d'une demande d'interprétation d'au moins une disposition du droit dérivé de l'Union européenne. La disposition devra être pertinente en ce que son interprétation permettra de résoudre le litige national. Elle ne devra être ni claire ni déjà éclairée. En l'espèce, plusieurs articles de la **Directive Habitats** seraient mobilisables. Il s'agit des **articles 6 §2 à 4, 12 §1 et 16 §1**.

Cependant, ces articles et leurs paragraphes ont fait l'objet de **nombreuses interprétations aussi bien à travers le renvoi préjudiciel en interprétation que le recours en constatation de manquement**. C'est le **litige au principal qui guide le renvoi préjudiciel et qui soulève une nécessité d'interprétation du droit de l'Union, or, nous n'avons pas encore d'éléments suffisants pour constituer des cas concrets**. Pour autant, **il est important d'étudier quelques interprétations réalisées par la Cour**.

- Concernant **l'article 6 §2**, il oblige les Etats membres à prendre des "mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif".

Cette disposition repose sur le **principe de prévention** puisque les Etats membres ne doivent pas attendre que des détériorations ou perturbations se produisent pour prendre des mesures⁴⁶. De plus, elle ne se limite pas qu'aux actes intentionnels et d'origine anthropique. Elle pourrait couvrir **des aléas de tout type pour autant qu'ils soient prévisibles** selon la Cour⁴⁷. Par exemple, des mesures devraient être prises pour enrayer ou contrer les **effets du changement climatique** d'après la Commission⁴⁸. Parmi les aléas on peut également y intégrer les **incendies** qui sont des événements d'origine naturelle ou anthropique qui représentent un danger pour l'habitat des tortues d'Hermann et l'espèce elle-même (cf Partie I). Cependant les mesures ciblent uniquement les espèces et habitats situés dans les sites désignés.

En effet, l'article s'applique aux ZSC, SIC (sites d'importance communautaire) et ZPS. La Cour a jugé dans l'arrêt Owenduff⁴⁹ que l'article 6 §2 n'avait pas été observé en raison de la non adoption de mesures destinées à empêcher la détérioration dans une ZSP des habitats d'espèces pour lesquels ladite ZSP avait été désignée.

Par ailleurs, les **§3 et 4 de l'article 6** seraient intéressant à mobiliser dans **l'hypothèse où le litige national concernerait une activité ayant des incidences sur un site protégé abritant la tortue d'Hermann**.

- **S'agissant du §3** du même article, il est libellé comme suit : "Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public".

⁴⁶ *Commission c/Irlande*, 13 décembre 2007, C-418/04

⁴⁷ *Commission c/Royaume-Uni*, 20 octobre 2005, C-6/04

⁴⁸ *Journal officiel de l'Union européenne, Informations provenant des institutions, organes et organismes de l'Union européenne, Commission européenne, « Gérer les sites Natura 2000 » - Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE), (2019/C 33/01)*

⁴⁹ *Commission c/Irlande*, 13 juin 2002, C-117/00

Ses interprétations sont denses, notamment autour des termes “**évaluation appropriée des incidences**”.

Dans l’arrêt *Mer de Wadden*⁵⁰ de 2004, la Cour a considéré que cette disposition subordonne l’exigence d’une évaluation appropriée des incidences d’un plan ou d’un projet à la condition qu’il y ait une probabilité ou un risque que ce dernier **affecte le site concerné de manière significative**. Compte tenu du principe de précaution, **un tel risque existe dès lors qu’il ne peut être exclu, sur la base d’éléments objectifs, que ledit plan ou projet affecte le site concerné de manière significative**. Ces éléments ont été affirmés par la suite notamment le 20 octobre 2005 et le 10 janvier 2006 lorsque la Cour condamna le Royaume-Uni⁵¹ puis l’Allemagne⁵².

Ensuite, la CJUE dans l’affaire *Briels e.a*⁵³ a considéré qu’au regard de l’article 6 §3 un plan ou projet qui a des incidences négatives sur un type d’habitat naturel présent sur un site d’importance communautaire et qui envisage des mesures pour le développement d’une aire de taille identique ou supérieure à ce type d’habitat sur ce site **affecte l’intégrité dudit site**. De telles mesures de protection visant à compenser les effets négatifs d’un plan ou projet sur un site Natura 2000 ne sauraient être prises en compte dans le cadre de l’évaluation des incidences de ladite disposition.

En effet, d’éventuels effets positifs du développement futur d’un nouvel habitat, quand bien même d’une superficie plus grande et d’une meilleure qualité, sont difficilement prévisibles et ne sont visibles qu’au bout de quelques années. Ils ne peuvent donc être pris en compte dans le cadre de l’évaluation des incidences.

La Cour a adopté une interprétation similaire en 2018⁵⁴ s’agissant d’un projet réalisé sur un site qui répondait aux besoins d’une espèce protégée et qui évoluait. Le projet avait pour effet que certaines parties du site ne seraient plus de nature à offrir un habitat approprié à l’espèce.

Dans cet arrêt la Cour a considéré que le fait que le projet prévoit des mesures visant à garantir que la partie dudit site concrètement susceptible d’offrir un habitat approprié ne soit pas réduite voire puisse être augmenté **n’entre pas dans le champs de l’évaluation des incidences du §3** pour les mêmes raisons que l’arrêt *Briels*.

En revanche, s’il est suffisamment certain que la mesure contribuera efficacement à éviter une atteinte, **garantissant une absence de tout doute raisonnable** quant au fait que le projet ne

⁵⁰ *Arrêt dit Mer des Wadden*, 7 septembre 2004, C-127/02

⁵¹ *Commission c/ Royaume-Uni*, 20 octobre 2005, C-6/04

⁵² *Commission c/ Allemagne*, 10 janvier 2006, C-98/03

⁵³ *Briels e.a*, 15 mai 2014, C-521/12

⁵⁴ *Grace et Sweetman*, 20 juillet 2018, C-164/17

porterait pas atteinte à l'intégrité de la zone, alors elle pourrait être prise en compte dans l'évaluation appropriée. Cette interprétation de la Cour avait déjà été affirmée un an avant⁵⁵ dans une autre affaire. Cependant, en général, les éventuels effets positifs du développement futur d'un nouvel habitat sont difficilement prévisibles, ou ne le sont que plus tard.

Enfin, la Cour a refusé dans l'affaire *People Over Wind et Sweetman*⁵⁶ qu'il soit pris en compte lors de la phase de pré-évaluation les mesures visant à éviter ou réduire les effets préjudiciables du plan ou projet afin de déterminer s'il est nécessaire de procéder ultérieurement à une évaluation appropriée des incidences. En effet, une interprétation contraire créerait un **risque de contournement de la phase d'évaluation qui est primordiale**.

Par ailleurs, l'organe juridictionnel de l'Union a interprété le §3 en liaison avec le §4 dans l'affaire *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*⁵⁷. Il a considéré que ces deux dispositions s'opposent à ce que soit autorisé un projet de détournement d'eau non directement lié ou nécessaire à la conservation d'une ZPS, mais susceptible d'affecter cette dernière de manière significative, **en l'absence d'éléments ou de données fiables et actualisées concernant la faune aviaire de cette zone**.

→ Concernant le **§4 de l'article 6**, il permet l'autorisation d'un projet ou plan dont les conclusions de l'évaluation des incidences sont négatives mais qui doit être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. Cette possibilité est conditionnée par l'absence de solutions alternatives, la prise de mesures compensatoires nécessaires par l'État membre concerné et la notification de celles-ci à la Commission.

La Cour insiste sur le respect de ces conditions qui sont cumulatives, notamment dans l'affaire *Briels*. En 2002 elle a affirmé **l'obligation des Etats membres d'informer** la Commission des mesures compensatoires adoptées⁵⁸. De plus, ces mesures sont toutes celles qui sont mises en œuvre **dans le site affecté ou dans un autre site du réseau Natura 2000** et qui sont aptes à protéger la cohérence globale de ce réseau. Afin de déterminer les mesures compensatoires adéquates, la Cour impose en 2012⁵⁹ de **prendre en compte l'ampleur du projet ou plan en cause et l'importance des travaux qu'il implique**.

⁵⁵ *Commission c/ Allemagne*, 26 avril 2016, C-142/16

⁵⁶ *People Over Wind et Sweetman*, 12 avril 2018, C-323/17

⁵⁷ *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*, 11 septembre 2012, C-43/10

⁵⁸ *Commission c/ Belgique*, 5 décembre 2002, C-324/01

⁵⁹ *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*, 11 septembre 2012, C-43/10

→ Il convient dès à présent d'étudier diverses interprétations de **l'article 12 §1** relatif à la protection des espèces de l'annexe IV point a) dont la tortue d'Hermann fait partie. Il est libellé comme suit :

“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 oeufs dans la nature;
- d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos.”

Les points a) à c) reposent sur des interdictions intentionnelles et en 2006⁶⁰ la CJUE a explicité ce caractère intentionnel. En effet, il implique que **l'auteur de l'acte en cause ait voulu l'une des atteintes susmentionnées ou à tout le moins qu'il en ait accepté la possibilité**. Puis, dans les affaires jointes du 4 mars 2021⁶¹, l'organe a affirmé que **l'applicabilité des interdictions n'est pas subordonnée au risque d'une incidence négative** que comporte une activité donnée sur l'état de conservation des espèces concernées. Aussi, ces interdictions s'appliquent même **aux espèces ayant atteint un état de conservation favorable**, car elles doivent être protégées contre la détérioration de cet état.

De plus, la **juridiction de renvoi doit vérifier si dans le litige au principal l'activité en cause est fondée sur une approche préventive** tenant compte des besoins de conservation des espèces concernées tout en prenant en compte les exigences économiques, sociales, culturelles, régionales et locales.

Par ailleurs, **nombre d'interprétations du point d) ont été effectuées**. Cette disposition va le plus nous intéresser ici car l'habitat de la tortue d'Hermann, dont ses sites de reproductions et aires de repos, est détérioré voire détruit à cause de divers événements tels que l'urbanisation ou encore le développement d'activités agricoles. Tout d'abord, la Cour a explicité⁶² **l'intention du législateur communautaire qui a voulu donner aux sites de reproduction et aires de repos une protection accrue** contre les actes causant leur détérioration ou destruction puisque l'article 12 d) vise les **actes intentionnels et non intentionnels**.

⁶⁰ *Commission c/ Espagne*, 18 mai 2006, C-221/04

⁶¹ *Föreningen Skydda Skogen*, 4 mars 2021, affaires jointes C-473/19 et C-474/19

⁶² *Commission c/ Allemagne*, 10 janvier 2006, C-98/03

Elle a ensuite affirmé⁶³ que la protection de cette disposition à l'égard des espèces de l'annexe IV a) s'exerce **indépendamment de leur nombre sur le site concerné**. L'organe juridictionnel a complété ce raisonnement en considérant que la protection stricte ne saurait dépendre du **risque d'une incidence négative sur l'état de conservation de l'espèce concernée** lorsque la permanence de la fonctionnalité écologique dans l'habitat naturel de cette espèce est, malgré les précautions prises, perdue.

De surcroît, la notion de site de reproduction a été interprétée en 2021⁶⁴ en ce sens qu'elle doit être comprise comme englobant **l'ensemble des zones nécessaires pour permettre à l'espèce concernée de se reproduire avec succès y compris les abords dudit site**. La protection de ces sites serait privée d'effet utile si des activités humaines réalisées aux abords avait pour objet et/ou effet que l'espèce ne fréquente plus le site de reproduction concerné. En effet les sites doivent bénéficier d'une protection **aussi longtemps que nécessaire** pour permettre la reproduction avec succès. La protection s'étend à des sites de reproductions **qui ne sont plus occupés dès lors qu'il y a une probabilité suffisamment élevée** que l'espèce **revienne** pour s'y reproduire. La détérioration suppose la réduction progressive de la fonctionnalité écologique d'un site de reproduction ou aire de repos d'une espèce animale protégée tandis que la destruction concerne la perte totale de cette fonctionnalité.

Outre ces interprétations, la Cour a précisé le §1 dans son entièreté puisqu'elle a considéré dans un arrêt de 2020⁶⁵ que la disposition s'applique aux **spécimens quittant leur habitat naturel et qui se retrouvent dans des zones de peuplement humain**. Les termes "aire de répartition naturelle" de ce paragraphe correspondent donc à **l'espace géographique dans lequel l'espèce est présente ou s'étend dans le cadre de son comportement naturel**. En plus, dans cet arrêt concernant le loup était constaté l'urbanisation et l'anthropisation qui exerçaient une pression sur la population de l'espèce et son habitat. La tortue d'Hermann est sujette aux mêmes menaces.

→ Néanmoins, la protection de l'article 12 est limitée par un article qui prévoit une liste de dérogations, il s'agit de **l'article 16 §1**. Toutefois, cette **disposition conditionne strictement son applicabilité** et cela la Cour l'a particulièrement affirmé à plusieurs reprises dans les années 2000⁶⁶.

⁶³ *Commission c/ Pologne*, 17 avril 2018, C-441/17

⁶⁴ *Magistrat der Stadt Wien*, 20 octobre 2021, C-357/20

⁶⁵ *Alianta pentru combaterea abuzurilor*, 11 juin 2020, C-88/19

⁶⁶ *Commission c/ Royaume-Uni*, 20 octobre 2005, C-6/04 - *Commission c/ Allemagne*, 10 janvier 2006, C-98/03 - *Commission c/ Irlande*, 11 janvier 2007, C-183/05 - *Commission c/ Autriche* 10 mai 2007, C-508/04

Dans un arrêt du 14 juin 2007⁶⁷, la Cour a affirmé que toute intervention touchant aux espèces protégées ne doit être autorisée que sur base de décisions comportant une **motivation précise et adéquate** se référant aux motifs, conditions et exigences prévus à l'article 16 §1. Aussi, l'**état de conservation favorable** des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle est une condition nécessaire.

Ainsi, **l'octroi des dérogations est possible exceptionnellement** quand il est bien établi qu'elles ne sont **pas de nature à aggraver l'état de conservation non favorable desdites populations ou à empêcher le rétablissement dans un état de conservation favorable de celles-ci**.

Une dizaine d'année plus tard dans l'affaire *Tapiola*⁶⁸, la Cour a réalisé une grande interprétation de la disposition, dont des éléments ont déjà été explicités dans la Partie II, Section I, I, 2) de ce document. Il convient dès à présent d'approfondir cela. En l'espèce une décision d'abattage avait été ordonnée au motif de la prévention du braconnage, au titre de l'article 16 §1. Or, un tel motif est acceptable uniquement si cette décision est réellement susceptible de faire baisser le braconnage, que cela exerce un effet positif net sur l'état de conservation de la population du loup et si l'objectif est étayé de façon claire et précise. Bien évidemment ces conditions s'accompagnent de l'exigence de l'absence d'autres solutions satisfaisantes.

Cependant, la Cour a considéré que l'existence du braconnage et des difficultés de son contrôle ne sont pas suffisantes pour justifier d'une dérogation au titre de l'article 16 et qu'il vaut mieux contrôler strictement et efficacement le braconnage. Ainsi, en vertu du principe de précaution, les **Etats membres doivent s'abstenir de mettre en oeuvre de telles dérogations s'il existe des incertitudes sur le fait qu'une dérogation nuira ou non au maintien ou rétablissement des populations d'une espèce menacée d'extinction dans un état de conservation favorable**.

⁶⁷ *Commission c/ Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05

⁶⁸ *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17

Que retenir de ces exemples d'interprétations ? Elles sont tout d'abord nombreuses. On pourrait penser que cela constitue une sorte d'obstacle à la validité du renvoi préjudiciel. Or, il est important d'avoir à l'esprit que **même si une disposition ou un groupe de mot a été interprété, un cas particulier pourrait faire naître une interprétation de cette disposition ou groupe de mot qui serait tout à fait nouvelle.**

Par ailleurs, la quantité d'usages de cette procédure en la matière et des diverses interprétations présentées ci-dessus ainsi que les nombreuses autres non mentionnées témoignent du succès du renvoi préjudiciel et de son intérêt.

De plus, beaucoup d'arrêts en interprétation ont permis une résolution du litige national en faveur des habitats et espèces concernés.

Lorsque FNE réalisera une requête devant le juge, elle pourra s'interroger sur les dispositions présentées et apprécier si un ou plusieurs de leurs éléments nécessite(nt) une interprétation au regard de sa requête ou si les interprétations existantes suffisent. De plus, si le renvoi préjudiciel n'est pas possible, FNE pourra toujours se servir de ces dispositions européennes et de leurs interprétations pour user d'une autre voie de droit : **le recours en constatation de manquement.**

B) Le recours en manquement

A travers ce recours, nous cherchons à faire **constater devant la Cour la violation de la France au droit de l'Union** en démontrant l'insuffisance de sa mise en œuvre de la protection de la tortue d'Hermann. Ici également, un tel constat obligerait la France à revoir sa législation, dans l'optique d'assurer une meilleure protection.

Le **1)** est un rappel théorique consacré à la procédure du recours, ses caractéristiques et ses difficultés. Le **2)** est relatif à l'application de cette voie à notre sujet. Il s'agira de démontrer quelles sont les dispositions du droit de l'Union qui seraient et pourraient être violées par la France.

1) Caractéristiques et difficultés

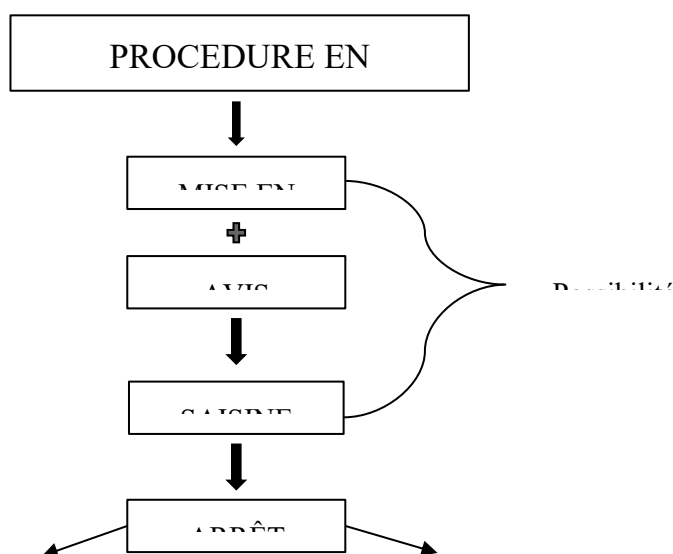
Cette voie contentieuse est prévue aux **articles 258 à 260 du TFUE**. Elle peut être intentée par un Etat⁶⁹ ou par la **Commission**⁷⁰ contre un (autre) État. La 2ème hypothèse est la plus fréquente

⁶⁹ Article 259 TFUE

⁷⁰ Article 258 TFUE

et la plus intéressante ici, ce pourquoi il convient de la détailler. Si l'action de la Commission peut avoir lieu du fait de sa propre initiative, **elle peut également trouver son origine dans une plainte réalisée par des personnes morales et/ou personnes physiques.**

Schéma de la procédure en manquement :



La procédure débute par une phase pré-contentieuse où l'organe envoie une **lettre de mise en demeure et un avis motivé** à l'Etat. Elle y énumère dans les détails les griefs qu'elle lui reproche. Ces documents énoncés ne sont pas obligatoires, pourtant ils **déterminent le contentieux** si l'organe saisi par la suite la Cour. Si l'Etat ne respecte pas l'avis dans le délai imposé par la Commission, qui est en général de 2 mois, celle-ci peut encore **choisir d'entamer la procédure contentieuse ou non**. La Commission peut saisir la Cour à tout moment dès lors que le délai imposé a expiré. Autrement dit, la durée de la procédure, et la procédure elle-même, est **incertaine**.

Lorsque la Commission saisit la Cour, celle-ci rend un arrêt qui peut aboutir à une condamnation comme à une absence de condamnation. Dans le cas de la première hypothèse, la Cour rend un **arrêt un manquement constatant le manquement**.

Par ailleurs, la notion de manquement est appréhendée largement puisqu'elle résulte de "la constatation objective du non-respect par un Etat membre des obligations"⁷¹ que lui impose le droit européen. Le manquement peut être intentionnel ou issu de **négligences**⁷². Il peut se manifester par

⁷¹ *Commission c/ Espagne, 1er octobre 1998, C-71/97, Rec.I-5991 point 14*

⁷² *Fiches d'orientation, Recours en manquement (Droit de l'Union Européenne) - Juin 2020, <https://www-dalloz-fr.lama.univ-amu.fr/documentation/Document?id=DZ/OASIS/001069>*

un acte ou un comportement. Il peut également être le fruit d'une abstention, **carence ou inaction de l'Etat**⁷³.

De plus, **le manquement doit être imputable à l'Etat et celui-ci est interprété également largement**. L'Etat comprend ainsi ses organes tels que le pouvoir législatif, judiciaire et exécutif ainsi que l'ensemble des collectivités territoriales. L'arrêt en manquement ne permet pas de révoquer un acte interne mais seulement de faire **le constat d'une mauvaise application, ou d'une non conformité du droit national avec le droit de l'Union**, à l'instar du recours préjudiciel en interprétation. La décision est **obligatoire et impose à l'Etat de prendre les mesures nécessaires** pour exécuter l'arrêt dans un temps raisonnable, selon les dispositions du TFUE⁷⁴.

Si il ne l'exécute pas, la Commission peut le mettre en demeure afin qu'il présente ses observations et qu'il se conforme à l'arrêt. Par la suite, la Commission a la possibilité de saisir la Cour pour qu'elle rende une **décision en manquement sur manquement**. Il s'agit d'un arrêt qui s'inscrit dans le prolongement du premier arrêt constatant la non conformité.

Dans ce cadre, la juridiction peut infliger à l'Etat le **paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte**⁷⁵. Néanmoins, ce paiement pourra être infligé par la Cour et demandé par la Commission dès le premier arrêt en manquement si l'Etat "a manqué à ses obligations de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative"⁷⁶. Ce mécanisme a déjà été actionné dans la fameuse affaire "Poissons sous taille"⁷⁷ condamnant la France en 2005. La Cour y prononça une astreinte de 57 761 250 € pour chaque période de 6 mois à compter de l'arrêt en manquement et une somme forfaitaire de 20 000 000 d'€.

⁷³ *Commission c/ Italie*, 17 février 1970 31/69, Rec.25, point 9

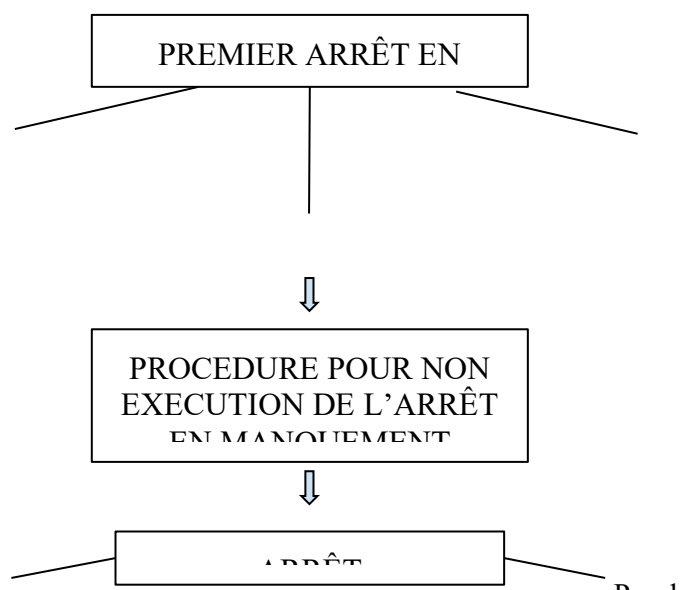
⁷⁴ Article 260 §1 TFUE

⁷⁵ Article 260 §2 TFUE

⁷⁶ Article 260 §3 TFUE

⁷⁷ *Commission c/ République* 12 juillet 2005, C-304/02

Schéma de la procédure de l'arrêt en manquement sur manquement :



Par ailleurs, il convient de revenir sur la possibilité selon laquelle l'action de la Commission peut trouver son origine dans une plainte réalisée par des personnes morales et/ou personnes physiques. En effet, le mécanisme est ouvert à **toute personne souhaitant dénoncer une mesure législative, réglementaire, ou administrative ou une pratique imputable à un Etat membre qu'elle estime contraire à une disposition ou à un principe de droit de l'Union**. L'avantage de ce système est que l'auteur de la plainte n'a **pas à démontrer un intérêt à agir ni qu'il est principalement et directement concerné par l'infraction dénoncée**, contrairement à d'autres recours impliquant des personnes.

La plainte peut être réalisée sous la forme d'une simple lettre, télécopie, courriel ou par le biais du [formulaire en ligne officiel sur le site europa](#).

Si le mécanisme de plainte est largement utilisé, certaines ont abouti à des arrêts constatant le manquement d'un Etat. Par exemple, l'affaire du 4 juillet 2000 Commission c/ Grèce⁷⁸ ou encore l'ensemble du contentieux Etang de Berre ont pour origine une plainte d'associations. Aujourd'hui, la majorité des plaintes concerne les instruments de protection de la nature et donc la matière environnementale.

⁷⁸ Commission c/ Grèce 4 juillet 2000 C-387-97

Le recours en manquement se heurte lui aussi à des **obstacles**. En effet, la Commission n'a **pas d'obligation** de faire suite aux plaintes. Il s'agit d'un **pouvoir discrétionnaire**. Sur des milliers de plaintes, elle peut décider de s'intéresser à quelques centaines de celles-ci. Aussi, la grande quantité d'usages de ce mécanisme signifie que la Commission va obligatoirement mettre du temps avant de tomber sur la plainte du porteur du document. Ce temps va s'allonger puisque elle devra ensuite prendre le temps de l'étudier. De plus, accéder à une plainte ne signifie pas qu'elle engagera un recours puisqu'elle peut très bien décider de **s'arrêter à une étape et ne pas saisir la Cour**. Aussi, elle la saisit rarement pour transposition inexacte ou lorsque les Etats n'atteignent pas les objectifs environnementaux fixés⁷⁹. Tout ceci participe du fait que le mécanisme de plainte est **incertain** et **assurément long**. Cependant, il n'engage **aucun coût** pour les porteurs de plainte et semble plutôt **simple à réaliser** (le formulaire).

2) *Application au sujet*

FNE pourra utiliser cette voie de recours en utilisant le **mécanisme de plainte**, via le formulaire en ligne notamment. Suite aux raisonnements réalisés, ont été pré-rempli les points 4 et 5 du formulaire

Quels sont les potentiels manquements de la France relatifs à l'insuffisance de protection de la tortue d'Hermann et de son habitat ?

- **Il est prioritaire de concentrer l'arrêt en manquement sur les articles 4§1, 6§2 et 12§1, de la Directive Habitats.**

→ Sur l'article 4§1 :

Cet article oblige les Etats membres à proposer une liste nationale de "sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent". Cette liste permet donc d'établir des zones désignées qui bénéficient notamment de la protection de l'ensemble de l'article 6 de la Directive. Or, si la France a désigné de tels sites dans le Var, comme la Plaine et le Massif des Maures ou encore le Val d'Argens, qui abritent la tortue d'Hermann, **ces sites ne représentent pas suffisamment l'espèce**. En effet, tel que mentionné dans la Partie 1-Section II-I, les zones protégeant la tortue sont **sous-représentés comparé aux zones de présence effective de l'espèce**. Aussi, **plus de 70%** de ces dernières ne seraient soumises à aucune protection, alors qu'on

⁷⁹ TRUILHE-MARENGO (E.), *Droit de l'Union européenne de l'environnement*, 2015, 404 p, 61-62 p.

incluerait dans les environ 30% les APB et autres dispositifs moins protecteurs que les sites classés Natura 2000.

La CJUE avait dans un arrêt du 18 octobre 2018⁸⁰ constaté le manquement du Royaume-Uni sur ce terrain là. Ce dernier n'avait pas proposé ni transmis dans le délai prescrit conformément à l'article 4§1 une liste indiquant un nombre suffisant de sites ZSC abritant le marsouin commun qui figure à l'annexe II. De ce fait le Royaume-Uni n'avait pas contribué conformément à l'article 3§2 à la constitution du réseau Natura 2000 **en fonction de la représentation sur son territoire des habitats de cette espèce.**

On pourrait dès lors se servir de cette jurisprudence pour faire condamner la France et constater son manquement à l'article 4§1.

→ **Sur l'article 6§2 :**

Cet article a été mentionné dans le développement sur les interprétations des articles mobilisables lors d'un renvoi préjudiciel. Ces dernières ont permis de couvrir des événements de tout type pour autant qu'ils soient prévisibles. Par ailleurs, les incendies et feux de forêts sont des menaces pour l'habitat des tortues d'Hermann et l'espèce elle-même, engendrant un taux de mortalité élevé dès leur survenue (cf Partie 1-Section 1-A-3)).

L'incendie de Gonfaron de 2021 en est l'illustration. Il est d'origine anthropique et **a affecté ⅓ de du Massif et de la Plaine des Maures**, qui fait partie d'une zone Natura 2000, en détruisant 7000 hectares de forêts. **90% des individus auraient péri dans le massif et 60% auraient survécu dans la plaine.** Pourtant, le PNA 2018-2027 a pour objectif de faire baisser ces menaces (comme le PNA 2009-2014) et il établit des mesures, non nouvelles, pour éviter l'affaiblissement de la population. Ces mesures consistent notamment à sensibiliser et insister sur la formation des forestiers, des équipes de surveillance et des services de lutte contre les incendies. Un protocole post-incendie a également été mis en œuvre. Cependant, l'incendie de Gonfaron a montré en pratique que ces mesures proposées par le PNA ne sont pas suffisantes concernant les incendies.

★ **Attention !** Il ne s'agit que d'un exemple, il ne permet pas à lui seul de prouver une violation de l'article 6§2. Cependant, l'existence de plusieurs incendies détériorant l'habitat de la tortue et/ ou perturbant l'espèce permettraient de conclure à la violation de la disposition.

⁸⁰ *Commission c/ Royaume-Uni, 18 octobre 2018, C-669/16*

Ils prouveraient que les mesures mises en place par la France ne sont pas suffisantes pour éviter ces conséquences.

Il serait ainsi possible de faire constater un manquement de la France à l'article 6§2 de la directive Habitats en ce qu'elle n'aurait pas pris les mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration et perturbation de l'habitat naturel et d'espèce de la tortue d'Hermann.

→ **Sur l'article 12 §1 :**

Ladite disposition permet aux espèces de l'annexe IV a) de bénéficier d'une protection stricte et donc accrue. Cette dernière se traduit par la **prise de mesures nécessaires à la protection de ces espèces**. Puisque la tortue d'Hermann fait partie de cette annexe, elle bénéficie alors d'une protection accrue.

Le paragraphe 1 de l'article 12 impose aux États membres non seulement d'adopter un **cadre législatif complet mais aussi de mettre en œuvre des mesures concrètes et spécifiques de protection**. Ainsi, le système de protection stricte suppose l'adoption de mesures **cohérentes et coordonnées à caractère préventif**. C'est ce qu'a affirmé la Cour le 10 janvier 2007⁸¹ avant de condamner l'Irlande car elle n'avait pas respecté ces obligations énoncées.

De plus, elle a insisté sur ce que compose un cadre législatif et réglementaire complet dans l'arrêt du 10 novembre 2016⁸² relatif à la tortue de mer *Carretta carretta* figurant à l'annexe IV a). Ainsi, ne constitue pas un tel cadre un ensemble d'instruments juridiques ne permettant pas **“d'empêcher des atteintes à l'interdiction de détérioration prévue à l'article 6§2 de la directive Habitats ou lorsque ceux-ci doivent être complétés régulièrement en vue de pouvoir garantir la protection exigée à l'article 12”**.

Or, si on applique cela à la tortue d'Hermann, plusieurs condamnations nationales ont eu lieu ces dernières années, et des affaires sont en cours, démontrant une atteinte à son habitat et à l'espèce elle-même.

Tel fut le cas le 10 février 2021 dans le cadre d'un jugement correctionnel devant le Tribunal judiciaire de Draguignan. En l'espèce, dû à des travaux d'exhaussements du sol, il avait été porté

⁸¹ *Commission c/ Irlande, 11 janvier 2007, C-183/05*

⁸² *Commission c/ Grèce, 10 novembre 2016, C-504/14*

atteinte aux facultés de déplacement de l'espèce et de son habitat dans la réserve naturelle de la Plaine des Maures.

Le 23 avril 2021, seulement 2 mois après, a eu lieu un avis d'audience à victime devant le même tribunal, témoignant à nouveau de la destruction sans autorisation de l'habitat de la tortue. Le 26 novembre 2021, une affaire similaire a eu lieu.

Le 18 août 2023 a été partagé un avis de fin d'information énonçant la mise en examen d'un particulier pour les chefs d'accusation de destruction involontaire par incendie dans le Var sur une aire d'autoroute et causant la mort de tortues d'Hermann. Aussi, l'Office français de la biodiversité avait réalisé un communiqué de presse le 15 juin 2020⁸³ dans lequel il dévoile une opération de contrôle organisée dans le Var. Pendant celle-ci, diverses atteintes à des individus de l'espèce et à son habitat avaient été relevées : feu en réserve naturelle, circulation non autorisée de motos et voitures, dépôts de déchets, etc. Une tortue avait également été découverte dans un véhicule, constituant une capture et une détention illégale.

Tous ces éléments permettent de constater que la France n'a pas pris les mesures concrètes et nécessaires pour éviter les perturbations, détériorations, mises à mort et captures ni pour faire respecter ces interdictions figurant à l'article 12 §1 point a) à d). Or, pareils manquements avaient été constatés le 10 novembre 2016 à l'encontre de la Grèce et celle-ci fut condamnée. Ainsi, il serait possible de faire valoir la même chose à l'encontre de la France puisque les mesures nationales sont insuffisantes et devraient être actualisées afin d'être effectivement protectrices.

Par ailleurs, une protection appropriée au titre de l'article 12§1 exige que les États membres n'autorisent pas d'intervention risquant de compromettre sérieusement des caractéristiques écologiques des sites. Cela vaut aussi bien pour les sites communautaires que pour ceux ne l'étant pas dès lors qu'il n'est pas contesté par l'Etat en cause qu'ils satisfont aux critères écologiques visés à l'article 4§1 et qu'ils auraient dû figurer sur la liste. C'est ce qu'a affirmé la Cour en 2012, condamnant Chypre car l'Etat n'avait pas respecté ces obligations à l'égard de la couleuvre à collier de Chypre. Si nous transposons ceci à la tortue d'Hermann, cela signifie que sa protection s'étend plus largement géographiquement et qu'elle ne s'applique pas uniquement aux Zones Natura 2000 existantes.

⁸³ Office français de la biodiversité, communiqué de presse, *La police de l'environnement au chevet de la tortue d'Hermann*, 15 juin 2020.

De surcroît, **la France a déjà été condamnée pour manquement à l'encontre de l'article 12 d)** le 9 juin 2011⁸⁴. Elle n'avait pas adopté un cadre législatif complet ni pris de mesures nécessaires, telles que explicitées précédemment, pour une protection stricte du **grand hamster**, dit *crictus crictus*. En l'occurrence, l'Etat avait adopté des mesures dans le cadre du plan d'action pour la conservation de l'espèce.

Or, le programme de mesures n'avait pas été considéré satisfaisant et répondant à un cadre législatif complet assurant la protection du grand hamster, ce pourquoi la France fut condamnée. Il est possible de transposer cela dans le cadre de la tortue d'Hermann puisqu'il a été démontré dans la Partie I-Section II-B que les mesures du PNA 2018-2027 semblent très éloignées et insuffisantes par rapport aux réalités qui entourent l'espèce en cause. Par exemple, les zones de protection de l'espèce sont très restreintes et donc il en découle une incohérence dans la mise en œuvre de la protection stricte de la tortue. L'insuffisance du plan résulte également dans l'absence de désignations de nouveaux sites protégés et dans le fait que certaines zones noyaux ne bénéficient pas d'une protection complète voire d'aucune protection (cf Partie I-Section II-B).

Ces nouveaux éléments permettent d'alimenter davantage le constat d'un manquement de la France à l'article 12 §1.

- **Il serait aussi possible d'évoquer l'article 6§3 et 4 et l'article 16 qui seraient mobilisables dans des hypothèses particulières : des activités pourraient être autorisées alors qu'elles seraient non conformes avec ces dispositions. Si FNE dispose de dossiers actuels entrant dans ce champ là, ou si dans le futur elle a à en traiter, elle pourra se prévaloir de ces dispositions.**

Des activités pourraient en effet ne pas respecter toutes les conditions de l'article 6§4 et de l'article 16 et/ou n'auraient pas eu une évaluation des incidences, conformément à l'article 6§3, complète voire non réalisée dans son ensemble. Dans de tels cas l'ensemble de ces dispositions seraient mobilisables. La CJUE a condamné de nombreux Etats dans ce cadre là. A titre d'illustration, la Cour avait condamné l'Allemagne en 2006⁸⁵ car elle n'avait pas prévu pour certains projets un examen obligatoire des incidences sur un site à l'extérieur d'une ZSC, violant ainsi l'article 6 §3 et 4, et n'avait pas assuré le respect des conditions dérogatoires prévues à l'article 16. En 2007⁸⁶, la Cour avait condamné l'Autriche car les conditions de ce dernier article n'avait encore une fois pas été

⁸⁴ *Commission c/ France 9 juin 2011, C-383/09*

⁸⁵ *Commission c/ Allemagne, 10 janvier 2006, C-98/03*

⁸⁶ *Commission c/ Autriche, 10 mai 2007, C-508/04*

entièrement remplies. En 2002⁸⁷, la Belgique n'avait pas adopté de disposition interne prévoyant des modalités adéquates d'information à la Commission, conformément à l'article 6§4, et avait donc violé son obligation d'informer l'organe. Elle fut condamnée à ce titre. Puis, en 2007⁸⁸, une dérogation relative à la chasse aux loups n'avait pas été acceptée par la Cour car elle ne respectait pas l'entière des conditions de l'article 16§1.

Ainsi, plusieurs Etats ont été condamnés pour non-respect de ces articles et particulièrement soit à cause du **défait de l'évaluation des incidences**, soit parce que **les conditions aux dérogations issues de l'article 6§4 ou de l'article 16§1 n'étaient pas remplies dans leur ensemble**. Par conséquent, si à l'avenir FNE prouve dans une plainte de tels défauts et non conformités à l'encontre de la France, celle-ci pourrait être condamnée.

Voici le formulaire de plainte pré-rempli aux points 4 et 5 :

4.

Mesures nationales suspectées d'enfreindre la législation de l'UE :

Mesures nationales suspectées d'enfreindre la législation de l'UE :

Il est possible d'identifier des carences et des insuffisances de la part de l'Etat français dans la protection des tortues d'Hermann et de leur habitat.

- Des plans nationaux d'action (PNA) insuffisants

Deux PNA ont été mis en place depuis 2014 pour améliorer la protection des tortues d'Hermann. Cependant, bien que novateurs, ces plans restent inefficaces en pratique.

La plupart des mesures ont des objectifs de sensibilisation. Cette sensibilisation est certes fortement nécessaire pour impliquer une majorité d'acteurs dans la conservation de l'espèce, mais beaucoup de politiques locales n'intègrent pas ces mesures, et informer les acteurs ne veut pas dire que leur comportement changera. Les mesures de sensibilisation démontrent alors certaines limites en termes d'efficacité puisqu'elles restent axées sur la théorie et n'engagent aucune mesure concrète et pratique.

⁸⁷ Commission c/ Belgique, 5 décembre 2002, C-324/01

⁸⁸ Commission c/ Finlande, 14 juin 2007, C-342/05

De plus, le PNA de 2018 prévoit de protéger de nouvelles superficies à l'aide « d'arrêtés préfectoraux de protection du biotope » mais qui ne prévoient aucune mesure de police administrative, de mesure de gestion ou encore de comité de suivi. Il est alors difficilement envisageable qu'une mesure soit efficace si celle-ci ne s'accompagne pas de mesures de surveillance et de contrôle.

Le PNA 2018-2027 ne prévoit pas non plus la mise en place de nouvelles réserves naturelles pour protéger des zones sensibles ne bénéficiant d'aucune protection actuellement.

Le PNA n'indique pas non plus les critères pour considérer qu'un projet ou procédure a pris en compte la tortue. Aucune obligation ne pèse sur les acteurs de projets d'aménagements et de gestion du territoire (qui constitue l'une des plus grandes menaces pour l'habitat des tortues d'Hermann) pour qu'ils adoptent des mesures de réduction, compensation ou évitement des impacts. Le PNA «préconise » seulement l'adoption de ces mesures.

- *un manque de zone de protection adéquate*

Les dispositifs mis en place pour la protection de la tortue d'Hermann et de son lieu de vie ne prennent pas suffisamment en compte la répartition géographique de la tortue au sein du territoire français.

En effet, ce sont majoritairement les zones de sensibilité majeure qui bénéficient d'une protection, et celle-ci est souvent insuffisante puisqu'elle ne recouvre pas toute la surface du noyau dur. La protection est ainsi souvent peu adaptée au niveau de sensibilité de la zone.

Par exemple, le noyau dur dit de "sensibilité majeure ou très forte", situé vers la Plaine des Maures, n'est pas couvert par la réserve naturelle des Maures comme le reste de la zone de sensibilité majeure, mais est placé sous les auspices de l'arrêté préfectoral de protection du biotope. Et plus de 30% du noyau est laissé de côté.

Le noyau de sensibilité majeur situé vers Flassans sur Issole n'est quasiment pas protégé. Concernant celui situé entre Callas et Saint Paul en Forêt, une bonne partie de la zone n'est pas protégée et si elle est protégée ce n'est que par la technique contractuelle ou bien en étant la propriété du CEN PACA. Il n'y a pas de Réserve Naturelle Nationale pour protéger la zone géographique en question et les forêts communales et domaniales à proximité n'englobent pas ou très peu cette zone.

Enfin le PNA 2018-2027, relève que plus de 70% des zones habitables, habitées et fréquentées par la tortue d'Hermann ne sont pas protégées par les outils de maîtrise foncière ou d'usage du territoire.

Il aurait alors fallu peut-être faire évoluer la législation pour parvenir à une harmonisation des zones à protéger, proportionnée au niveau de fréquentation de la zone par la tortue ainsi qu'au niveau de sensibilité du noyau. Le dernier PNA aurait également pu proposer une protection pour

les zones de sensibilité qui n'en bénéficient pas actuellement.

- *Autres carences*

De nombreux sites Natura 2000 sont impactés du fait de la faiblesse des dispositifs de préservation et du manque d'efficacité des dispositifs d'évaluation des incidences, menaçant dès lors parfois l'habitat des tortues d'Hermann. Par exemple, la France a été condamnée à plusieurs reprises pour mauvaise transposition ou pour non-réglementation de l'utilisation de pesticides sur ces sites.

Il est également possible de constater des mesures de lutte contre les incendies insuffisantes. Par exemple l'incendie de Gonfaron de 2021 a tué et blessé des centaines de tortues Hermann dans la Plaine des Maures. Il est dès lors nécessaire d'améliorer la politique de prévention des incendies en renforçant les moyens affectés ou encore en promouvant une gestion plus durable des espaces forestiers.

Il est aussi possible de reprocher une insuffisance des études d'impact et des évaluations environnementales, notamment quand celles-ci sont réalisées par les porteurs de projet même et n'étant par conséquent pas très partiales.

Législations de l'UE qui n'ont pas été respectées :

Directive Habitats → les articles 4§1, 6§2 et 12§1 de cette directive sont directement mobilisables dans le cas de la tortue d'Hermann.

Précision : les développements ci-dessous sont un copié-collé des développements précédents, sans les violations hypothétiques.

→ Sur l'article 4§1 :

Cet article oblige les Etats membres à proposer une liste nationale de "sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent". Cette liste permet donc d'établir des zones désignées qui bénéficient notamment de la protection de l'ensemble de l'article 6 de la Directive. Or, si la France a désigné de tels sites dans le Var, comme la Plaine et le Massif des Maures ou encore le Val d'Argens, qui abritent la tortue d'Hermann, **ces sites ne représentent pas suffisamment l'espèce**. En effet, tel que mentionné dans la Partie 1-Section II-I, les zones protégeant la tortue sont **sous-représentés comparé aux zones de présence effective de l'espèce**. Aussi, **plus de 70%** de ces dernières ne seraient soumises à aucune protection, alors qu'on incluerait dans les environ 30% les APB et autres dispositifs moins protecteurs que les sites classés Natura 2000.

La CJUE avait dans un arrêt du 18 octobre 2018⁸⁹ constaté le manquement du Royaume-Uni sur ce terrain là. Ce dernier n'avait pas proposé ni transmis dans le délai prescrit conformément à l'article 4§1 une liste indiquant un nombre suffisant de sites ZSC abritant le marsouin commun qui figure à l'annexe II. De ce fait le Royaume-Uni n'avait pas contribué conformément à l'article 3§2 à la constitution du réseau Natura 2000 **en fonction de la représentation sur son territoire des habitats de cette espèce.**

On pourrait dès lors se servir de cette jurisprudence pour faire condamner la France et constater son manquement à l'article 4§1.

→ **Sur l'article 6§2 :**

Cet article a été mentionné dans le développement sur les interprétations des articles mobilisables lors d'un renvoi préjudiciel. Ces dernières ont permis de couvrir des événements de tout type pour autant qu'ils soient prévisibles. Par ailleurs, les incendies et feux de forêts sont des menaces pour l'habitat des tortues d'Hermann et l'espèce elle-même, engendrant un taux de mortalité élevé dès leur survenue (cf Partie 1-Section 1-A-3)).

L'incendie de Gonfaron de 2021 en est l'illustration. Il est d'origine anthropique et **a affecté ⅔ de du Massif et de la Plaine des Maures**, qui fait partie d'une zone Natura 2000, en détruisant 7000 hectares de forêts. **90% des individus auraient péri dans le massif et 60% auraient survécu dans la plaine.** Pourtant, le PNA 2018-2027 a pour objectif de faire baisser ces menaces (comme le PNA 2009-2014) et il établit des mesures, non nouvelles, pour éviter l'affaiblissement de la population. Ces mesures consistent notamment à sensibiliser et insister sur la formation des forestiers, des équipes de surveillance et des services de lutte contre les incendies. Un protocole post-incendie a également été mis en œuvre. Cependant, l'incendie de Gonfaron a montré en pratique que ces mesures proposées par le PNA ne sont pas suffisantes concernant les incendies.

★ **Attention !** Il ne s'agit que d'un exemple, il ne permet pas à lui seul de prouver une violation de l'article 6§2. Cependant, l'existence de plusieurs incendies détériorant l'habitat de la tortue et/ ou perturbant l'espèce permettraient de conclure à la violation de la disposition. Ils prouveraient que les mesures mises en place par la France ne sont pas suffisantes pour éviter ces conséquences.

⁸⁹ *Commission c/ Royaume-Uni, 18 octobre 2018, C-669/16*

Il serait ainsi possible de faire constater un manquement de la France à l'article 6§2 de la directive Habitats en ce qu'elle n'aurait pas pris les mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration et perturbation de l'habitat naturel et d'espèce de la tortue d'Hermann.

→ Sur l'article 12 §1 :

Ladite disposition permet aux espèces de l'annexe IV a) de bénéficier d'une protection stricte et donc accrue. Cette dernière se traduit par la **prise de mesures nécessaires à la protection de ces espèces**. Puisque la tortue d'Hermann fait partie de cette annexe, elle bénéficie alors d'une protection accrue.

Le paragraphe 1 de l'article 12 impose aux États membres non seulement d'adopter un **cadre législatif complet mais aussi de mettre en œuvre des mesures concrètes et spécifiques de protection**. Ainsi, le système de protection stricte suppose l'adoption de mesures **cohérentes et coordonnées à caractère préventif**. C'est ce qu'a affirmé la Cour le 10 janvier 2007⁹⁰ avant de condamner l'Irlande car elle n'avait pas respecté ces obligations énoncées.

De plus, elle a insisté sur ce que compose un cadre législatif et réglementaire complet dans l'arrêt du 10 novembre 2016⁹¹ relatif à la tortue de mer *Carretta carretta* figurant à l'annexe IV a). Ainsi, ne constitue pas un tel cadre un ensemble d'instruments juridiques ne permettant pas **“d'empêcher des atteintes à l'interdiction de détérioration prévue à l'article 6§2 de la directive Habitats ou lorsque ceux-ci doivent être complétés régulièrement en vue de pouvoir garantir la protection exigée à l'article 12”**.

Or, si on applique cela à la tortue d'Hermann, plusieurs condamnations nationales ont eu lieu ces dernières années, et des affaires sont en cours, démontrant une atteinte à son habitat et à l'espèce elle-même.

Tel fut le cas le 10 février 2021 dans le cadre d'un jugement correctionnel devant le Tribunal judiciaire de Draguignan. En l'espèce, dû à des travaux d'exhaussements du sol, il avait été porté atteinte aux facultés de déplacement de l'espèce et de son habitat dans la réserve naturelle de la Plaine des Maures.

⁹⁰ *Commission c/ Irlande, 11 janvier 2007, C-183/05*

⁹¹ *Commission c/ Grèce, 10 novembre 2016, C-504/14*

Le 23 avril 2021, seulement 2 mois après, a eu lieu un avis d'audience à victime devant le même tribunal, témoignant à nouveau de la destruction sans autorisation de l'habitat de la tortue. Le 26 novembre 2021, une affaire similaire a eu lieu.

Le 18 août 2023 a été partagé un avis de fin d'information énonçant la mise en examen d'un particulier pour les chefs d'accusation de destruction involontaire par incendie dans le Var sur une aire d'autoroute et causant la mort de tortues d'Hermann. Aussi, l'Office français de la biodiversité avait réalisé un communiqué de presse le 15 juin 2020⁹² dans lequel il dévoile une opération de contrôle organisée dans le Var. Pendant celle-ci, diverses atteintes à des individus de l'espèce et à son habitat avaient été relevées : feu en réserve naturelle, circulation non autorisée de motos et voitures, dépôts de déchets, etc. Une tortue avait également été découverte dans un véhicule, constituant une capture et une détention illégale.

Tous ces éléments permettent de constater que la France n'a pas pris les mesures concrètes et nécessaires pour éviter les perturbations, détériorations, mises à mort et captures ni pour faire respecter ces interdictions figurant à l'article 12 §1 point a) à d). Or, pareils manquements avaient été constatés le 10 novembre 2016 à l'encontre de la Grèce et celle-ci fut condamnée. Ainsi, il serait possible de faire valoir la même chose à l'encontre de la France puisque les mesures nationales sont insuffisantes et devraient être actualisées afin d'être effectivement protectrices.

Par ailleurs, une protection appropriée au titre de l'article 12§1 exige que les États membres n'autorisent pas d'intervention risquant de compromettre sérieusement des caractéristiques écologiques des sites. Cela vaut aussi bien pour les sites communautaires que pour ceux ne l'étant pas dès lors qu'il n'est pas contesté par l'Etat en cause qu'ils satisfont aux critères écologiques visés à l'article 4§1 et qu'ils auraient dû figurer sur la liste. C'est ce qu'a affirmé la Cour en 2012, condamnant Chypre car l'Etat n'avait pas respecté ces obligations à l'égard de la couleuvre à collier de Chypre. Si nous transposons ceci à la tortue d'Hermann, cela signifie que sa protection s'étend plus largement géographiquement et qu'elle ne s'applique pas uniquement aux Zones Natura 2000 existantes.

De surcroît, **la France a déjà été condamnée pour manquement à l'encontre de l'article 12 d) le 9 juin 2011⁹³**. Elle n'avait pas adopté un cadre législatif complet ni pris de mesures nécessaires,

⁹² Office français de la biodiversité, communiqué de presse, *La police de l'environnement au chevet de la tortue d'Hermann*, 15 juin 2020.

⁹³ Commission c/ France 9 juin 2011, C-383/09

telles que explicitées précédemment, pour une protection stricte du **grand hamster**, dit *cricetus cricetus*. En l'occurrence, l'Etat avait adopté des mesures dans le cadre du plan d'action pour la conservation de l'espèce.

Or, le programme de mesures n'avait pas été considéré satisfaisant et répondant à un cadre législatif complet assurant la protection du grand hamster, ce pourquoi la France fut condamnée. Il est possible de transposer cela dans le cadre de la tortue d'Hermann puisqu'il a été démontré dans la Partie I-Section II-B que les mesures du PNA 2018-2027 semblent très éloignées et insuffisantes par rapport aux réalités qui entourent l'espèce en cause. Par exemple, les zones de protection de l'espèce sont très restreintes et donc il en découle une incohérence dans la mise en œuvre de la protection stricte de la tortue. L'insuffisance du plan résulte également dans l'absence de désignations de nouveaux sites protégés et dans le fait que certaines zones noyaux ne bénéficient pas d'une protection complète voire d'aucune protection (cf Partie I-Section II-B).

Ces nouveaux éléments permettent d'alimenter davantage le constat d'un manquement de la France à l'article 12 §1.

5. Description du problème

L'État français a pris des mesures dans l'objectif de protéger la tortue d'Hermann. Toutefois, le processus de déclin n'a pu être enrayé notamment au regard de la disparition de son habitat du fait de l'urbanisation et l'aménagement du littoral. Elle souffre également grandement des incendies de forêts qui ne cessent de s'intensifier comme nous avons pu le constater l'été dernier et qui constitue la première cause de mortalité de l'espèce. Elle fait également l'objet de collecte illicite de spécimens et souffre de l'abandon des pratiques agropastorales traditionnelles. De nombreux projets d'aménagement tels que des autoroutes menacent l'habitat de l'espèce. Le Programme National d'Action pour la tortue d'Hermann pour 2018-2027 ne présente pas de mesures suffisantes pour faire disparaître ces menaces.

La tortue d'Hermann est classée comme "quasi menacée" au niveau mondial selon l'IUCN. Au niveau national, elle est considérée comme "vulnérable" en France métropolitaine, et au niveau régional, elle est classée "en danger" en Provence-Alpes-Côte d'Azur et "vulnérable" en Corse. Elle est également répertoriée comme une "espèce déterminante" dans les Zones naturelles d'intérêt écologique. Ces classifications soulignent l'importance des mesures de conservation pour protéger

cette espèce. Elle fait partie des espèces prioritaires européennes et de plusieurs conventions internationales.

Elle doit faire l'objet d'une « protection stricte » en vertu de l'article 6 et 12 de la Directive Habitats (la tortue y est présente à l'Annexe II et IV). Cette obligation incombe directement à l'État français en ce qu'il s'agit d'une obligation de résultat. Or, il est clair que l'état actuel de l'espèce menace sa pérennité et ne peut permettre de constater une telle protection. Ci-après quelques exemples décrivant la situation actuelle de l'espèce :

Les Zones spéciales de conservation (Natura 2000) ne couvrent pas l'entièreté de l'habitat de la tortue. Les contrats Natura 2000 sont trop peu nombreux, les contrôles par les agents de police sont trop laxistes au regard des nombreuses dégradations des espaces protégés et l'impératif de protection de cet espèce semble être abordé de manière subsidiaire par l'État français.

Les études d'impact des projets menaçant la tortue font régulièrement l'objet d'un diagnostic défaillant ne prenant pas en compte les zones tampons ou les zones représentant un intérêt notable pour l'espèce. De plus, les effets cumulés du projet sur l'habitat de la tortue d'Hermann par rapport aux autres projets environnants ne sont pas toujours appréciés. Ces dernières ne permettent pas toujours d'obtenir une estimation précise des effectifs de Tortue d'Hermann sur la zone impactée, préciser la nature et la qualité des habitats présents sur le site. Enfin, il est constaté que les dérogations à l'article 16 de la Directive Habitats sont parfois admises par l'État français malgré des incertitudes sur l'innocuité de cette dernière sur l'espèce.

Le public semble peu sensibilisé et impliqué dans la conservation de l'espèce. Des travaux agricoles et forestiers qui utilisent des machines sont parfois inadaptées et non compatibles avec la conservation des tortues. Un guide de bonnes pratiques a été mis en place à cet effet mais les exploitants agricoles les suivent de manière strictement volontaire. Ainsi, les mesures en vigueur demeurent insuffisantes et inadaptées au regard de l'objectif recherché.

→ FNE PACA demande à la France de mettre un terme à l'ensemble des manquements à ses obligations et souhaite le prononcé d'une injonction d'agir afin que ledit État agisse de manière effective pour une protection de la tortue d'Hermann conforme aux obligations légales qui lui incombent en vertu du droit de l'Union européenne.

L'État membre reçoit-il (ou pourrait-il recevoir à l'avenir) des fonds de l'UE liés à l'objet de votre plainte ?

✗ Je ne sais pas. La France reçoit peut-être des fonds au titre de la politique environnementale de l'UE notamment aux fins d'appliquer la Directive Habitats/Oiseaux ou de la politique agricole commune.

Votre infraction concerne-t-elle une infraction à la Charte des droits fondamentaux de l'UE ?

✗ Oui. Notamment l'article 37. Dans tous les cas l'infraction concerne une législation de l'UE (Directive Habitats et Convention de Berne ratifiée par l'UE).

C) Le droit de pétition

Ce mécanisme est souvent déposé en parallèle de la plainte précédemment illustrée. Il figure à l'article 227 du TFUE et a parmi ses objets celui de signaler une atteinte au droit de l'Union. Similairement à la plainte, la pétition est ouverte à toute personne, physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre, individuelle ou en association. En revanche, celle-ci doit prouver que la pétition la concerne directement. Aussi, la pétition doit porter sur un sujet relevant des compétences de l'Union. Les pétitions sont transmises via [le site du portail des pétitions](#), papier ou par courrier au Parlement qui les communique à la Commission. Sur 1986 examinées en 2012 par cette dernière, seulement 5 ont été portées devant la Cour⁹⁴. Il incombe au requérant, donc la Commission, la charge de la preuve. L'Etat devra contester et détailler les éléments présentés par le demandeur et les conséquences qui en découlent⁹⁵.

Au vu du nombre de pétition aboutissant à un arrêt, il est évident que cette voie est la plus incertaine et son succès paraît impossible. Pourtant, le droit de pétition existe donc il est possible pour FNE de l'actionner car son utilisation n'a aucun coût.

II. Le mécanisme de plainte de la Convention de Berne

Tel que précédemment mentionné dans la Partie 1 - Section 1 - II - B - 1 - a), existe un système reposant sur des plaintes alléguant des violations de la Convention. Ce mécanisme n'est pas fondé sur les dispositions de la Convention mais est issu des décisions prises par le Comité permanent. Les plaintes peuvent être déposées par des organisations non gouvernementales mais aussi des particuliers.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *CJUE Commission c/Portugal 2 décembre 2010*

[Le formulaire de plainte est disponible sur le site du Conseil de l'Europe.](#) Il doit être soumis en version électronique en format word, en français ou en anglais, et ne doit pas excéder 3 pages. En revanche, un rapport de 5 pages peut y être joint. Ensuite, le formulaire doit comporter diverses informations, telles que des éléments concernant la personne adressant la plainte et des informations relatives à la plainte elle-même.

Les plaintes sont traitées par le Secrétariat, le Bureau ou le Comité sur la base d'un examen au fond et des informations communiquées. Si le Comité ou le Bureau estiment que des données complémentaires sont nécessaires, ils peuvent organiser des visites sur le terrain par des experts indépendants, faisant par la suite rapport au Comité. Depuis, nombre de dossiers ont abouti à des recommandations adoptées par le Comité et adressées à un pays ou groupe de pays pour leur demander de remédier à leur mauvaise application de la Convention.

Cependant, cette voie se heurte à des difficultés. En effet, les dossiers envoyés sont susceptibles de ne pas aboutir à des recommandations du Comité s'il ne l'estime pas nécessaire. Par ailleurs, si recommandations il y a, leur nature non contraignante ne permet pas de garantir un comportement positif de l'Etat en cause.

Le mécanisme n'est pas juridictionnel mais davantage politique. Il a pour but d'inciter les Etats à se mettre en conformité avec les dispositions de la Convention de Berne afin d'atteindre ses objectifs. Cependant, rien n'empêche FNE PACA de soumettre une plainte aux institutions de la Convention de Berne puisque le mécanisme est simple et gratuit.

Ci-dessous le formulaire de plainte pré-rédigé :

1 - Veuillez détailler le motif de votre plainte (précisez également la ou les parties contractantes concernées et les articles de la Convention qui pourrait avoir été violés)

Le motif de la plainte est celui de la carence de l'État français dans son obligation d'assurer une protection effective de la tortue d'Hermann (espèce reptile terrestre). La Tortue d'Hermann est classée "quasi menacée" au niveau mondial selon l'INPN et la Liste rouge mondiale de l'UICN. Au niveau national, elle est "vulnérable" en France métropolitaine. À l'échelle régionale, elle est "en danger" en Provence-Alpes-Côte d'Azur et "vulnérable" en Corse, faisant partie des priorités majeures de conservation. En outre, elle est répertoriée comme une "espèce déterminante" dans les ZNIEFF.

L'article 4 exige des États qu'ils prennent des mesures législatives et réglementaires nécessaires pour protéger les habitats, tandis que l'article 6 concerne la protection de la faune. Une attention particulière est accordée aux habitats des espèces mentionnées aux annexes I et II, notamment la tortue inscrite à l'annexe II.

Cependant, les actions entreprises par la France, tant en ce qui concerne l'habitat de la tortue que l'espèce elle-même, sont insuffisantes et inadaptées pour assurer leur protection et conservation. Par conséquent, l'État français ne respecte pas les dispositions de la Convention de Berne ni son objectif principal, qui est la conservation de la flore et de la faune sauvages ainsi que de leurs habitats naturels.

2 - Quelles espèces ou habitats spécifiquement inscrits dans une des annexes à la Convention de Berne sont potentiellement affectés ? (Veuillez spécifier le secteur géographique et la population de l'espèce qui sont concernés, le cas échéant)

Inscrite dans l'Annexe II de la Convention, la tortue d'Hermann figure actuellement parmi les reptiles les plus en danger à l'échelle européenne et mondiale. En France, elle représente la seule tortue terrestre indigène et sa présence se limite désormais à la Corse, ainsi qu'à une population plus restreinte dans le Var. Auparavant, l'espèce était également présente dans les Pyrénées orientales.

En ce qui concerne la Corse, la tortue est principalement présente dans la Plaine Orientale, le Golfe d'Ajaccio, et aux confins méridionaux de l'île. Quant au département du Var, elle se trouve dans la plaine et le Massif des Maures, le long de la bordure occidentale du Massif de l'Estérel, le Massif de la Colle du Rouet, le plateau de Flassans Gonfaron, sur l'ensemble de la Provence cristalline, ainsi qu'en périphérie.

3 - Quelles pourraient être les retombées négatives pour les espèces / les habitats concernés ?

Malgré les mesures mises en place au cours des deux dernières décennies pour préserver l'espèce, le déclin persistant de celle-ci demeure inébranlable en raison de divers facteurs, notamment la perte de son habitat due à l'urbanisation et à l'aménagement côtier.

Les incendies de forêts, la collecte illégale de spécimens et l'abandon des pratiques agropastorales traditionnelles (intensification et la mécanisation des pratiques agricoles et forestières) contribuent également à ce déclin. La diminution continue des habitats et la conjonction de ces multiples menaces rendent l'avenir de l'espèce incertain.

Un défi majeur réside dans la pression exercée sur son habitat, car les sites clés pour l'espèce, situés à proximité des axes de circulation ou des zones en développement intensif de l'île, sont affectés par de nombreux projets d'aménagement.

Les tortues se retrouvent progressivement exclues des zones de végétation et des zones agricoles, qui lui sont devenues défavorables.

4 - Savez-vous si les espèces ou habitats concernés sont également couverts par d'autres conventions internationales (comme celles de RAMSAR, CMS, ACCOBAMS, de Barcelone etc) ou si le site est identifié comme faisant partie du réseau NATURA 2000/Emeraude, UNESCO ? Existe-t-il des procédures en cours au sein d'une autre institution internationale ?

La tortue d'Hermann fait également l'objet d'une protection par le biais de la Convention CITES dans l'Annexe II afin de veiller à ce que le commerce international d'animaux et de plantes sauvages ne menace pas la survie des espèces. Une partie des sites de l'espèce font partie du réseau NATURA 2000.

Cependant, plusieurs zones présentant une densité significative de tortues ne font pas partie de ce périmètre. En effet, une évaluation réalisée en 2002, basée sur une cartographie du CEEP datant de 1996, a révélé que seulement 60 % des zones où la densité de tortues est moyenne ou élevée étaient incluses dans le réseau Natura 2000. C'est pourquoi d'autres instruments ont été mis en place pour aborder cette problématique.

Certains sites font l'objet d'arrêtés de protection biotope et géotope, de réserves naturelles, de parc nationaux (Port-Cros exclusivement), d'une Projet d'intérêt général (PIG) et d'espaces boisés classés (23 communes de Corse).

5 - Avez-vous tenté d'aborder ce problème avec les autorités locales et nationales compétentes ? Décrivez s'il vous plaît. Existe-t-il des procédures en cours au plan nationale portant sur l'objet de votre plainte

x

6 - Autres informations utiles (existence d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE), taille des projets, carte de la zone concernée etc) (pour les fichiers volumineux, veuillez ajouter un document séparé en annexe, comme mentionné dans les instructions ci-dessus)

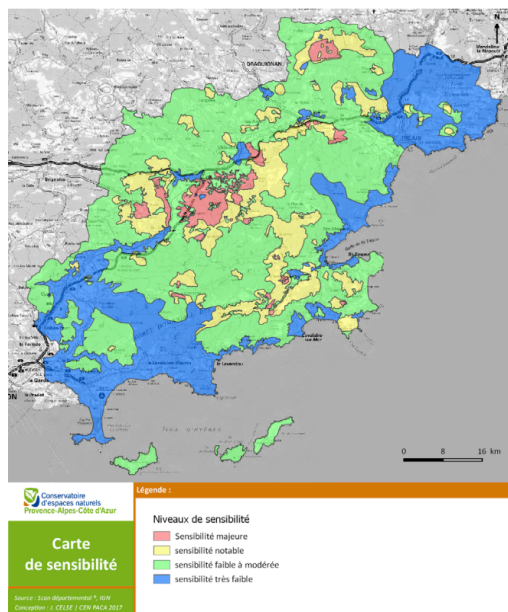


Figure 10 : carte de sensibilité et noyaux de reproduction majeurs

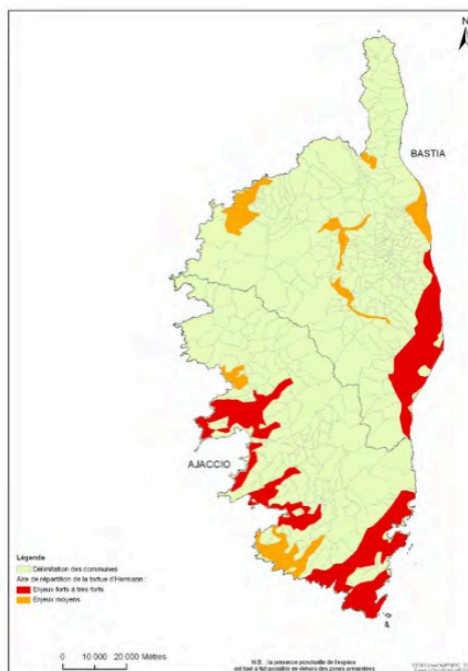


Figure 11 : répartition de la Tortue d'Hermann en Corse (CEN CORSE, 2011)

- *Carte de zones de sensibilité de la tortue d'Hermann*
- Réalisation état initial et étude d'impacts par la DREAL Corse : https://www.corse.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/prise_en_compte_tortue_hermann_projet_corse_aout2023.pdf
- Plan National d'Action 2018-2027