

## **CH\_VB 2740 2002-0065 vom 19. Dezember 2001**

Bundesverwaltung, 2001-12-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_2740\\_2002-0065](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2740_2002-0065)

FR: CH\_VB 2740 2002-0065 du 19 décembre 2001

IT: CH\_VB 2740 2002-0065 del 19 dicembre 2001

### **Erwägungen**

#### **E. 19**

décembre 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

2741 Condensé L'espace alpin remplit diverses fonctions économiques et écologiques, aussi bien pour la population qui y réside que pour les régions et pays voisins. Il est cependant menacé, du point de vue économique et écologique, par le nouvel ordre économique mondial ainsi que par la pression croissante exercée sur l'environnement naturel par suite de l'extension de l'urbanisation et de l'évolution des modes de vie. En octobre 1989, les représentants des Etats alpins ont chargé un groupe de travail d'élaborer une Convention sur la protection des Alpes, afin de pouvoir s'attaquer aux problèmes communs de manière transfrontalière. A partir de 1990, une Convention-cadre et huit protocoles d'application dans les domaines «Aménagement du territoire et développement durable», «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne», «Tourisme», «Protection des sols», «Energie», «Transports» ainsi que le protocole «Règlement des différends» furent élaborés progressivement. La Convention-cadre est entrée en vigueur en mars 1995. Elle a été ratifiée par toutes les Parties contractantes, soit l'Autriche, l'Allemagne, le Liechtenstein, la France, la Slovaquie, Monaco, la Suisse, l'Italie ainsi que la Communauté européenne. La Suisse a ratifié la Convention-cadre le 28 janvier 1999. La ratification des protocoles d'application déjà adoptés à cette date fut toutefois repoussée par le Parlement jusqu'à ce que tous les protocoles encore en cours de négociation soient adoptés. Ce qui est le cas aujourd'hui. Sous la présidence de la Suisse (1999 et 2000), les neuf protocoles furent en outre harmonisés sur le plan linguistique. Ceux-ci font l'objet du présent message. La ratification de la Convention-cadre en 1999 exigea au préalable un long processus de rapprochement entre la Confédération et les cantons afin de trouver un terrain d'entente. Les gouvernements des collectivités territoriales directement concernées suivirent les négociations avec une certaine inquiétude au début, craignant que la préservation de la qualité de l'environnement naturel à laquelle vise la Convention ne se fasse au détriment des intérêts économiques de la population résidante. De 1992 à 1994, la Suisse s'employa à élaborer des propositions pour renforcer les aspects socio-économiques dans les protocoles, propositions qui furent accueillies favorablement par les ministres des Etats alpins. Des dispositions relatives à la subsidiarité, à la participation, à la promotion régionale et à l'indemnisation figurent désormais sous forme de formulations standard dans tous les protocoles. Les exigences en matière de développement économique ont tout particulièrement été prises en compte dans l'ancien protocole «Aménagement du territoire» intitulé par la suite «Aménagement du territoire et développement durable». Au succès enregistré par la délégation suisse dans les négociations internationales succéda un

processus interne d'aplanissement des divergences. L'événement marquant de ce rapprochement en politique intérieure fut la réunion d'Arosa des 23 et

#### **E. 24**

RS 721.80; RO 1997 991

#### **E. 25**

RS 921.0

2774 Tant la politique régionale actuelle que la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons vont plus loin que les objectifs de l'art. 12 (mesures économiques et financières). Pour résumer, retenons que le protocole «Aménagement du territoire et développement durable» est conforme aux dispositions de la Constitution et de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire et de politique régionale ainsi qu'aux évolutions prévues dans ces domaines. Les engagements contractés n'appellent pas de modifications du droit fédéral.

#### 2.2.3 Le protocole «Agriculture de montagne»

##### 2.2.3.1 Situation initiale

Le protocole «Agriculture de montagne» se fonde sur l'art. 2, al. 2, let. g, de la Convention alpine. En vertu de cet article, les Parties contractantes doivent prendre des mesures appropriées, en particulier aussi pour l'agriculture de montagne, en vue «d'assurer dans l'intérêt général, la conservation, la gestion et la promotion des paysages ruraux traditionnels et d'une agriculture adaptée au site et compatible avec l'environnement, tout en prenant en considération les contraintes économiques dans l'espace alpin». Le protocole a été établi par un groupe international d'experts sous la conduite de l'Italie. La délégation suisse se composait d'un représentant de l'OFAG et d'un représentant chacun des cantons des Grisons, du Tessin et du Valais.

##### 2.2.3.2 Explications relatives au protocole

Le préambule souligne qu'à l'avenir, vu ses fonctions multiples, l'agriculture de montagne continuera d'apporter une contribution décisive à la société et d'exercer une influence prépondérante sur la nature et le paysage. Les Parties contractantes se déclarent convaincues que les intérêts économiques doivent être rendus compatibles avec les impératifs écologiques, compte tenu des particularités des différentes régions ainsi que du rôle central revenant à l'agriculture dans l'espace alpin. De plus, la population résidente doit pouvoir concevoir elle-même son développement (social, économique et culturel) et y prendre une part active dans le cadre institutionnel existant. Les dispositions générales (chap. I): Les art. 1 à 6 décrivent les objectifs du protocole, les obligations fondamentales, le rôle des agriculteurs, la participation des collectivités territoriales ainsi que la coopération internationale. Pour le protocole, les objectifs sont des mesures permettant de «conserver et d'encourager l'agriculture de montagne adaptée au terroir et compatible avec l'environnement. Il vise à reconnaître et assurer dans la durée sa contribution essentielle à la permanence de la population et au maintien d'activités économiques durables, notamment à travers la production de produits typiques de qualité, à la sauvegarde du cadre de vie naturel, à la prévention des risques naturels, à la conservation de la beauté et de la valeur récréative du paysage naturel et rural ainsi qu'à la vie culturelle de l'espace alpin» (art. 1, al. 1). La mise en œuvre du protocole

2775 cherche à optimiser toutes les fonctions de l'agriculture de montagne (art. 1, al. 2). Dans ce but, et en tenant compte du cadre institutionnel existant, les Parties contractantes choisissent le niveau territorial le plus approprié et associent les collectivités concernées aux processus de préparation et de mise en œuvre. Les mesures spécifiques (chap. II): Des mesures d'encouragement et de conservation de l'agriculture de montagne sont exposées et

précisées aux art. 7 à 16. Elles prennent en compte les spécificités des régions de montagne (indemnisation des handicaps ou désavantages de localisation), l'encouragement de méthodes de production naturelles, le maintien d'un élevage adapté au terroir et de la diversité génétique. D'autres mesures de ce chapitre prévoient la promotion commerciale de produits de l'agriculture de montagne sur la base d'appellations d'origine, l'encouragement de sources de revenus supplémentaires et l'amélioration des conditions de vie et de travail des personnes exerçant des activités agricoles et forestières. Les dispositions du chap. III (recherche et observation ainsi que formation et information) et du chap. IV (contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles». 2.2.3.3 Appréciation L'agriculture joue un rôle important pour la survie des régions de montagne. Par leur activité, les paysans de montagne entretiennent et façonnent les paysages naturels et ruraux. Ils garantissent donc le «capital de base» du tourisme tout en fournissant une contribution essentielle au maintien d'une occupation décentralisée du territoire. La nouvelle loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture<sup>26</sup> est entrée en vigueur au 1er janvier 1999. Elle pose les conditions cadres d'un développement durable de l'agriculture en se fondant sur l'art. 104 de la Constitution fédérale. La Constitution ainsi que la loi sur l'agriculture et ses dispositions d'exécution servent de base principale à l'évaluation et à l'analyse du protocole «Agriculture de montagne» de la Convention alpine. Les objectifs visés par ce protocole rejoignent ceux de la politique agricole suisse. Ils sont compatibles tant avec l'article constitutionnel qu'avec l'article exposant le but de la loi sur l'agriculture. Ceux-ci précisent que, par une production durable et fondée sur le marché, l'agriculture fournit une contribution essentielle à la sécurité d'approvisionnement de la population, au maintien des bases naturelles de la vie, à l'entretien des paysages ruraux ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire. Ce principe d'une agriculture multifonctionnelle assure l'équilibre entre exploitation et préservation des surfaces, équilibre qui est d'une importance décisive pour la survie de l'agriculture, en particulier dans les régions de montagne et de collines. Pour la Suisse, les mesures énumérées dans le protocole «Agriculture de montagne» (chap. II, art. 7 à 16) font déjà partie de la politique d'encouragement de l'agriculture de montagne. La nouvelle politique agricole tient aussi compte des pré-

## **E. 26**

### **RS 910.1**

2776 occupations de cette agriculture. La loi oblige la Confédération à prendre en considération, dans les mesures qu'elle met en œuvre, les conditions de production et de vie difficiles prévalant en particulier dans les régions de montagne et de collines (art. 4, al. 1, LAgr). Les handicaps particuliers affectant la production sont compensés par des paiements directs spécifiques en faveur de ces régions. Il s'agit essentiellement des contributions aux frais d'élevage dans des conditions de production difficiles, des contributions pour des terrains en pente ainsi que des contributions d'estivage pour l'exploitation des pâturages alpestres. L'art. 7, al. 2, du protocole précise: «La contribution que l'agriculture de montagne apporte à la conservation et à l'entretien du paysage naturel ainsi qu'à la prévention des risques naturels, dans l'intérêt général, donne lieu à une compensation appropriée, dans le cadre d'accords contractuels liés à des projets et à des prestations identifiés allant au-delà des obligations générales». Conformément à notre Constitution et à la loi, les prestations d'intérêt général de l'agriculture doivent être dédommagées au

moyen de paiements directs (art. 104, al. 3, let. a, cst, et art. 2, al. 1, let. b, LAgr). La question se pose de savoir si, avec ces deux textes de loi, la Suisse satisfait aux exigences précises du protocole. On peut y répondre par l'affirmative. D'une part, le droit stipule que les paiements directs généraux doivent être liés à la preuve que les prestations écologiques définies sont fournies (art. 104, al. 3, let. a, cst, et art. 70, al. 1 et 2, LAgr). Ces conditions sont, d'autre part, conformes à l'art. 16 du protocole qui autorise les Parties contractantes à prendre des mesures complémentaires à celles qui sont envisagées. Une adaptation des bases légales n'est donc pas nécessaire. La Confédération octroie par ailleurs des contributions et des crédits d'investissement afin d'améliorer les structures d'exploitation, les conditions de vie et la situation économique dans les régions de montagne. Des contributions à fonds perdu sont accordées à des exploitations individuelles des régions de montagne, pratique dont ne bénéficient pas les régions de plaine. Les agriculteurs travaillant à temps partiel et ayant un revenu annexe jouissent par ailleurs d'une situation privilégiée si leurs exploitations contribuent à garantir la production ou une densité d'occupation du territoire suffisante. S'agissant des mesures d'écoulement des produits, la nouvelle politique agricole met en principe sur un pied d'égalité les agriculteurs des régions de montagne et des collines et ceux travaillant en plaine. Les premiers devront également s'imposer sur un marché libre pour écouler leurs produits. L'Etat se contente de fixer les conditions générales ad hoc. Pour encourager l'écoulement des produits agricoles, la Confédération verse des contributions à titre subsidiaire pour des mesures prises en matière de production, de transformation ou de commerce (art. 12 LAgr). La possibilité de caractériser des produits en provenance des régions de montagne, au moyen d'appellations d'origine et d'indications géographiques, permet non seulement de protéger certains produits agricoles mais aussi de mieux les commercialiser. Les art. 14 à 16 de la loi sur l'agriculture en constituent les bases légales. Pour ce qui est des aspects écologiques des mesures du protocole «Agriculture de montagne», il y a lieu de se référer aux explications précédentes sur les paiements directs. Le versement de paiements directs généraux est subordonné à la preuve que les prestations écologiques requises sont fournies. Si cette condition n'est pas remplie, les paiements directs sont réduits ou refusés. Les contributions écologiques s'inscrivant dans une stratégie incitative doivent continuer d'être allouées. Cela concerne surtout aussi les contributions d'estivage pour une exploitation naturelle des

2777 pâturages alpestres, importantes pour l'agriculture de montagne. Les impératifs écologiques sont pris en considération lorsque des mesures d'amélioration structurelle sont envisagées. Les objectifs de protection, tout particulièrement dans les domaines de l'environnement, des eaux, de la nature et du paysage, sont à égalité de droit avec les objectifs de promotion. Les textes de loi en vigueur qui s'appliquent à l'agriculture suisse satisfont aux objectifs et aux mesures tels que définis dans le protocole «Agriculture de montagne» de la Convention alpine. Les obligations contractées peuvent être remplies. Des révisions ne sont pas nécessaires.

#### 2.2.4 Le protocole «Protection de la nature et entretien des paysages»

##### 2.2.4.1 Situation initiale

Le protocole a pour objectif «d'assurer la protection, la gestion et, si nécessaire, la restauration de la nature et des paysages de manière à garantir durablement le fonctionnement des écosystèmes, la préservation de la faune et de la flore ainsi que de leurs habitats, le pouvoir de régénération et de production à long terme du patrimoine naturel ainsi que la diversité, l'originalité et la beauté de la nature et des paysages dans leur ensemble» (art. 2, al. 2, let. f, de la Convention alpine; art. 1 du protocole). Le protocole a été élaboré par un groupe international d'experts sous la conduite de l'Allemagne et avec une participation décisive de la Suisse (deux représentants

des cantons alpins faisaient partie de la délégation suisse). 2.2.4.2 Explications relatives au protocole Le protocole fixe les obligations fondamentales de l'activité nationale et de la collaboration internationale et définit les mesures y relatives. Les «dispositions générales» (art. 1 à 5) comprennent, hormis la formulation de l'objectif fixé, l'obligation fondamentale de protéger, d'entretenir et de restaurer la nature et le paysage, en tenant compte d'une utilisation compatible avec les exigences écologiques, ainsi que les principes de la coopération internationale en s'attachant particulièrement à la coopération transfrontalière aux niveaux local et régional. Par ailleurs, les dispositions générales stipulent qu'il y a lieu d'intégrer les objectifs du protocole dans tous les domaines politiques (politiques sectorielles), de déterminer l'échelon territorial le mieux adapté à la mise en œuvre (subsidiarité) et de faire participer les collectivités territoriales locales. Les «mesures spécifiques» (art. 6 à 19) traitent des inventaires, des objectifs ainsi que des mesures et des instruments de la planification. Elles exposent les principes de base et les objectifs de la protection de l'espace alpin, compte tenu des intérêts et de la situation particulière de la population concernée, le rôle décisif et la responsabilité particulière qui incombent à l'agriculture et à la sylviculture, ainsi que les principes régissant les atteintes à la nature et au paysage. Ces articles ont également pour objet la délimitation de zones protégées, le réseau et la protection des écosystèmes, la protection des espèces et des biotopes (y compris les mesures de police

classiques telles que les interdictions de prélèvement et de commercialisation) et les règles en matière d'introduction, de réintroduction et de dissémination des espèces. Deux autres chapitres sont consacrés, d'une part, à la recherche, à la formation et à l'information (art. 20 et 21) et, d'autre part, au contrôle et à l'évaluation (art. 22 à 24). L'un des éléments principaux ici est la mise sur pied de nouveaux systèmes et méthodes d'observation, d'analyse et d'évaluation, respectivement la prise en compte dans toute la mesure du possible des systèmes existants. Il s'agit aussi d'optimiser la coopération internationale et de favoriser l'information du public. L'observation et la mise en œuvre des obligations découlant du protocole doivent faire l'objet d'un compte-rendu périodique à la Conférence alpine. L'examen et l'évaluation des dispositions protocolaires sont l'affaire des Parties contractantes; celles-ci doivent prévoir, dans le cadre institutionnel existant, la participation des collectivités territoriales concernées ainsi que la consultation des organisations non gouvernementales. Les dispositions finales (art. 25 à 27) règlent les liens entre le protocole et la Convention-cadre ainsi que les procédures de droit international public (signature et ratification, notifications). 2.2.4.3 Appréciation Les propositions de la Suisse au sein de la commission d'experts ont abouti à une meilleure prise en compte des aspects socio-économiques: environ deux tiers des dispositions font mention des intérêts de la population résidante, de la participation des collectivités territoriales et d'une utilisation durable des ressources. Relevons à cet égard les dispositions suivantes du protocole: Sous le titre «Obligations fondamentales», l'art. 2 ne mentionne pas uniquement la protection, la gestion et la restauration de la nature et des paysages mais aussi la nécessité de prendre en considération leur utilisation écologiquement raisonnée. L'art. 5, «Participation des collectivités territoriales», permet à chaque Partie contractante de déterminer le niveau organisationnel le mieux adapté à la mise en œuvre (subsidiarité interne) et l'oblige à faire participer les collectivités territoriales directement concernées, dans le cadre institutionnel existant. Les art. 7 et 8 («Aménagement») ne parlent pas seulement de protection et de conservation mais aussi de développement de la nature et du paysage; les paysages ruraux y sont mentionnés au même titre que les paysages naturels. Sous le titre «Protection de base»,

l'art. 10 prescrit la prise en compte des intérêts de la population locale et reconnaît expressément l'importance de l'agriculture et de la sylviculture pour la protection de la nature et l'entretien des paysages. Il convient de s'assurer de la participation de ces secteurs au moyen d'instruments d'encouragement conformes aux règles du marché (incitations économiques, accords) et de compenser leurs prestations tout comme les éventuelles restrictions d'utilisation. L'art. 24 («Evaluation de l'efficacité des dispositions») prévoit l'association des collectivités territoriales à l'évaluation ainsi que la consultation des organisations privées actives dans le domaine. L'art. 6 du protocole oblige les Parties contractantes à établir dans les trois ans des inventaires sur la base d'une liste annexée au protocole. En application de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), la Suisse a déjà accompli des travaux de grande envergure dans ce sens, travaux qui peuvent être intégrés aux

2779 présentations requises. Aucun inventaire supplémentaire n'est envisagé en dehors des travaux terminés ou en cours à l'heure actuelle. La philosophie sous-jacente et les objectifs du protocole «Protection de la nature et entretien des paysages» correspondent à ceux du droit suisse dans les différents domaines légaux concernés. Ces objectifs sont aujourd'hui déjà concrétisés par les articles exposant le programme et le but des principales lois spéciales (cela concerne en particulier – sur la base des dispositions constitutionnelles contenues aux art. 74, 75, 76, 78 et 79 cst – les lois fédérales sur la protection de la nature et du paysage<sup>27</sup>, la protection de l'environnement<sup>28</sup>, la pêche<sup>29</sup>, la chasse et la protection des oiseaux<sup>30</sup>, la protection des eaux<sup>31</sup>, les forêts et l'aménagement du territoire). L'analyse des obligations découlant du protocole ne fait pas ressortir de divergences par rapport au droit fédéral en vigueur ou au régime des compétences. Le droit suisse ne présente pas de lacunes liées à l'accomplissement des obligations contractées qui nécessiteraient impérativement des mesures juridiques de la part de la Confédération ou des cantons ou des réserves formelles.

### 2.2.5 Le protocole «Forêts de montagne»

#### 2.2.5.1 Situation initiale

Le protocole sur les forêts de montagne se fonde sur l'art. 2, al. 2, let. h, de la Convention-cadre, en vertu duquel les Parties contractantes entendent prendre des mesures «en vue d'assurer la préservation, le renforcement et le rétablissement des fonctions forestières». Le protocole a été élaboré par un groupe international d'experts placé sous la conduite de l'Autriche. Un représentant du canton du Valais et un délégué de l'OFEP ont représenté la Suisse dans ce groupe. Le fait que notre pays dispose depuis 1993 d'une nouvelle législation moderne sur les forêts (LFo et OFo), axée en priorité sur les problèmes des régions de montagne, a eu pour effet que les experts suisses ont pu inscrire une bonne partie des idées qui sous-tendent cette nouvelle législation dans le protocole sur les forêts de montagne de la Convention alpine. La mise en œuvre de ce protocole en Suisse ne devrait donc pas présenter de difficultés. Le processus déclenché par l'élaboration du protocole sur les forêts de montagne de la Convention alpine ne s'est pas interrompu après l'achèvement de celui-ci. Les Parties contractantes l'ont poursuivi en instaurant des échanges d'expériences périodiques entre spécialistes. C'est ainsi qu'en l'an 2000 eut lieu à Maienfeld – et donc pour la première fois en Suisse – la troisième rencontre du genre comprenant des représentants des milieux politiques, scientifiques et administratifs. Ces réunions consacrées aux forêts de montagne permettent aussi de plus en plus de mener un «benchmarking» au niveau transfrontalier. Il s'agit, d'une part, de suivre l'état et l'évolution des forêts et de leurs fonctions, afin d'en déduire aussi les éventuelles mesures à prendre pour l'avenir; mais ces rencontres ont également pour but de garantir un entretien minimal des forêts de montagne pour qu'elles conservent leurs

**E. 27**

RS 451

**E. 28**

RS 814.04

**E. 29**

RS 923.0

**E. 30**

RS 922.0

**E. 31**

RS 814.20

2780 fonctions au-delà des frontières. L'échange d'expériences au niveau international permet aussi d'examiner les possibilités de rationaliser l'entretien des forêts de montagne. Ce dernier point est important, car tous les pays de la Convention alpine sont confrontés au vieillissement progressif des forêts de montagne et à une régénération durable insuffisante ainsi qu'aux parcours excessifs du grand gibier. Les mesures à prendre pour parer à cette évolution impliquent des coûts élevés et exigent des moyens financiers en conséquence. La résolution de Maienfeld, adoptée lors de la 3e réunion sur les forêts de montagne, a rendu les participants attentifs à l'aggravation des problèmes.

#### 2.2.5.2 Explications relatives au protocole

Le préambule fait état de la participation de la population résidante et précise les prestations (ou fonctions) de la forêt. A côté de la fonction de protection contre les dangers naturels, il relève entre autres que la forêt puise du gaz carbonique dans l'atmosphère et le fixe à long terme dans le bois, ce qui a un effet sur le climat. Les dispositions générales (chap. I): L'art. 1 définit les objectifs de la gestion forestière au sens du protocole sur les forêts de montagne. Le principe de la durabilité est implicitement inscrit. Ce principe, s'il implique une exploitation de la forêt respectant sa régénération naturelle, est également un contrat qui garantit aux générations futures le droit de disposer de la forêt et de tirer parti de toutes ses fonctions. L'art. 2 contraint les Parties contractantes à prendre en considération ces objectifs dans les autres politiques également; ce postulat est commun à tous les protocoles et vise à une meilleure cohérence. L'art. 3 règle la participation des collectivités territoriales. Cette disposition figure également dans les autres protocoles. Elle est aisément compatible avec le système fédéraliste de la Suisse (cf. à cet égard ch. 2.2.2.2 du protocole «Aménagement du territoire et développement durable»: remarques relatives à l'art. 7). Les mesures spécifiques (chap. II): L'art. 5 énumère les bases de planification sur lesquelles la gestion forestière doit s'appuyer pour concrétiser les objectifs définis par la Convention alpine. Pour l'essentiel, il s'agit là d'une planification des fonctions de la forêt propre à montrer combien l'aire forestière est importante par rapport aux diverses fonctions de la forêt. Dans le contexte de la fonction protectrice, spécialement mise en avant par la Convention alpine (art. 6), il faut également approfondir la question du danger potentiel, de manière à pouvoir fixer des priorités permettant d'améliorer cette fonction. De bonnes connaissances du site, décrivant surtout les associations forestières potentielles et renseignant sur des biotopes particulièrement dignes d'être protégés, constituent une autre base de planification prépondérante. L'art. 7 fixe les bases nécessaires à la gestion de la forêt de montagne en tant que source de travail et de revenu pour la population locale, notamment dans les régions soumises à un fort exode de la population.

2781 La délimitation de réserves de forêt naturelle, conformément à l'art. 10, est une contribution de la gestion de la forêt de montagne à la protection de la nature (régénération écologique). Mais la recherche en matière de science forestière, qui peut en tirer des informations complémentaires pour une sylviculture naturelle, y porte aussi un grand intérêt. La mise en œuvre de cet objectif doit toutefois passer par la protection contractuelle de la nature; en d'autres termes, certains propriétaires de forêt peuvent opter pour la délimitation à long terme de réserves de forêt naturelle dans le cadre d'une conception d'ensemble. L'art. 11 porte sur des mesures d'aide et de compensation. La nécessité d'une réglementation financière ad hoc découle du texte de la Convention alpine, qui précise que les mesures doivent être fixées «en tenant compte des contraintes économiques dans l'espace alpin». L'aide est toutefois également justifiée par le fait que de nombreuses prestations fournies par l'exploitation des forêts de montagne ne profitent pas au propriétaire de la forêt lui-même mais à l'ensemble de la population. Il va de soi que le niveau de l'aide doit dépendre de l'importance des mesures à exécuter. Le soutien maximal doit donc, comme jusqu'ici, être octroyé aux mesures visant à améliorer la fonction protectrice de la forêt. Ce même article souligne que, sans aide ou compensation suffisantes, on ne peut s'attendre à ce que le protocole «Forêts de montagne» soit mis en œuvre. Les soutiens sont donc des contributions publiques grâce auxquelles la réalisation des mesures décrites dans les art. 6 à 10 doit être stimulée. Contrairement à ce que prévoient les dispositions du droit suisse, la compensation vise ici des prestations culturelles nationales liées à l'exploitation des forêts de montagne, prestations dépassant les obligations légales existantes et pour lesquelles il existe un besoin public, attesté dans des planifications ou des projets publics. Elle donne donc lieu à une prétention légale, ce qui n'est pas le cas de la mesure incitative. Les dispositions du chap. III (recherche, formation et information) et du chap. IV (mise en œuvre, contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées globalement sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles». 2.2.5.3 Appréciation Comme les experts suisses ont pu intégrer des parties essentielles du contenu de la législation suisse sur les forêts dans le protocole de la Convention alpine, ce dernier comprend toute une série de dispositions quasiment identiques, par exemple les art. 5 à 7 et 9 du protocole «Forêts de montagne» concernant les bases de planification, la fonction de protection et d'utilisation de la forêt de montagne ainsi que la desserte de la forêt. L'art. 6, al. 1, du protocole va donc dans le sens des dispositions de la loi sur les forêts. Même si l'article précisant le but de cette dernière (art. 1, al. 1, let. c, LFo) admet en principe l'équivalence des trois fonctions de la forêt, il autorise que dans des cas particuliers, une fonction (protectrice par exemple) ait la priorité (cf. à cet égard art 20, al. 5, LFo). L'exigence de délimiter des forêts revêtant une fonction protectrice particulière est en outre déjà entièrement satisfaite par la plupart des cantons alpins.

2782 La mise en œuvre de certaines dispositions du protocole sur les forêts de montagne dépend des législations cantonales sur les forêts. En général, la Confédération a néanmoins la possibilité, dans ces cas, de stimuler l'exécution dans les cantons en octroyant des subventions. La dernière phrase de l'art. 1, al. 2 (prévention de l'érosion des sols par des procédés d'exploitation et de débardage soigneux) et l'art. 10 (délimitation de réserves de forêt naturelle) du protocole en fournissent des exemples. D'autres prescriptions du protocole n'ont pas leur équivalent dans la législation nationale sur les forêts, mais elles l'ont dans celle sur la protection de la nature et du paysage, sur la chasse, sur la protection de l'environnement ou encore dans celle sur l'aménagement du territoire. L'art. 2, let. a et

b, ainsi qu'une partie de l'art. 8 LFo (concernant les polluants atmosphériques, le grand gibier ainsi que les fonctions sociales et écologiques de la forêt de montagne) illustrent ce propos. Par conséquent, les conditions générales exposées à l'art. 2 du protocole ont déjà force obligatoire, conformément aux lois susmentionnées. Cela s'applique notamment aussi à la question du repeuplement des grands prédateurs. En vertu de la loi sur la chasse, la Suisse a pour mission de n'accompagner que l'immigration naturelle du loup et de l'ours en provenance des pays limitrophes (monitoring, mesures de prévention contre les dommages, indemnisation des dommages). Le lynx fait l'objet d'une conception propre qui prévoit sa réintroduction active dans l'arc alpin suisse. Le premier déplacement de lynx des Alpes du nord-ouest vers les Alpes du nord-est a déjà eu lieu. Le loup et le lynx ne représentent pas une menace pour les vies humaines et, quant aux dégâts causés aux animaux d'élevage, ils sont indemnisés financièrement. Sa politique d'encouragement permet déjà à la Confédération de mettre en œuvre des éléments importants du protocole sur les forêts de montagne. Ses quelque 2000 projets forestiers d'une durée maximale de dix ans l'attestent clairement. Totalisant environ 100 millions par année, les investissements financiers (aides et indemnités) de la Confédération, destinés à conserver les fonctions des forêts de montagne et à protéger les personnes et les biens dans les régions de montagne, sont considérables. Ils démontrent l'importance que la Suisse accorde au maintien de la viabilité future des régions de montagne. Depuis 1993, la Confédération contribue, sur la base de la législation sur les forêts, aux projets suivants approuvés par ses soins et exécutés par les cantons: – mesures sylvicoles multiples, par exemple dans des forêts clairsemées, instables ou détruites qui ont ou avaient une fonction protectrice particulière, lorsque la couverture des frais totaux n'est pas assurée et que ces mesures sont ordonnées par les autorités; – coûts liés aux mesures de protection et d'entretien de réserves forestières; – coûts inhérents aux mesures ordonnées en vue de prévenir et de réparer les dégâts aux forêts; – élaboration de bases de planification sylvicoles; – mesures visant à améliorer les conditions d'exploitation comme l'établissement de centres d'entretien, l'acquisition de machines sylvicoles ou la mise en place et la remise en état d'installations servant à la desserte, dans la mesure où elles sont nécessaires à l'exploitation de la forêt et qu'elles ménagent la forêt en tant que biocénose proche de l'état naturel;

2783 – mise en place et remise en état d'ouvrages ou d'installations de protection; – élaboration de cadastres et de cartes des dangers, établissement et exploitation de stations de mesures et mise sur pied de services d'alerte visant à protéger les agglomérations et les voies de communication. D'une façon générale, les objectifs du protocole sont identiques à ceux de la législation sur les forêts. Des mesures d'exécution complémentaires ne sont pas envisagées. Les expériences faites dans le cadre de la loi sur les forêts, entrée en vigueur en 1993, ainsi que les récents développements du projet «Nouvelle péréquation financière et répartition des tâches», établi par le Département fédéral des finances, conduisent à renforcer encore davantage l'autonomie d'exécution des cantons dans le domaine de la sylviculture. Ceci ne portera pas préjudice à l'exécution du protocole «Forêts de montagne» dans la mesure où les lois cantonales sur les forêts reposent sur la législation fédérale.

### 2.2.6 Le protocole «Tourisme»

#### 2.2.6.1 Situation initiale

Le protocole «Tourisme» se fonde sur les «Obligations générales» précisées à l'art. 2, al. 2, let. i, de la Convention alpine. En vertu de cette disposition, il y a lieu d'harmoniser le développement touristique avec les exigences écologiques et sociales tout en limitant les activités qui sont préjudiciables à l'environnement. L'espace alpin dépend de la promotion d'un tourisme ménageant la nature et le paysage. Ce secteur économique génère de nombreux emplois et

d'importants revenus pour la population locale. Le protocole «Tourisme» revêt de ce fait une importance particulière dans le cadre de la Convention alpine. Il vise à renforcer la compétitivité du tourisme alpin. L'offre touristique doit être renouvelée et mieux utilisée tout en maintenant un haut niveau de protection. Ce protocole a été élaboré par un groupe international d'experts présidé par la France. La délégation suisse, placée sous la conduite de l'ancien Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (aujourd'hui: Secrétariat d'Etat à l'économie SECO), comprenait également des représentants de l'Office fédéral des transports et des cantons des Grisons et du Valais.

### 2.2.6.2 Explications relatives au protocole

Le préambule souligne le fait que notre civilisation urbaine engendre un besoin croissant en activités touristiques et de loisirs diversifiées. Vu la beauté de leurs paysages et la diversité des possibilités récréatives qu'elles offrent, les Alpes sont l'un des grands espaces d'accueil pour le tourisme et les loisirs en Europe. La survie économique de l'espace alpin dépendant essentiellement du tourisme, la promotion d'une offre touristique de qualité, axée sur la durabilité, revêt un intérêt public. Le préambule relève aussi que tant les visiteurs que les décideurs témoignent d'un intérêt grandissant pour la qualité de l'environnement. Le respect toujours plus manifeste de la nature et la meilleure compréhension des préoccupations des populations résidentes sont considérés comme des conditions favorisant une prise en

2784 compte des limites d'adaptation des écosystèmes de chaque site et, de manière générale, des impératifs de la Convention alpine. Les dispositions générales (chap. I): L'art. 1 décrit l'objectif du protocole qui consiste à contribuer à un développement durable de l'espace alpin par un tourisme respectueux de l'environnement. Il relève à cet égard qu'il y a lieu de tenir compte des intérêts de la population résidente et des touristes. Par ailleurs, le protocole ne doit pas modifier la répartition actuelle des compétences. L'art. 2 dispose que la coopération internationale permet de résoudre des problèmes communs. Quant à l'art. 3, il exige de prendre en considération les intérêts d'un développement touristique durable dans les autres politiques touchées par la Convention. Enfin, l'art. 4 stipule que toutes les mesures du protocole doivent être prises à l'échelon le mieux adapté, en coordination avec la collectivité territoriale directement concernée (cf. à ce sujet ch. 2.2.2.2 du Protocole «Aménagement du territoire et développement durable»: remarques relatives à l'art. 7). Les mesures spécifiques (chap. II): Il s'agit là de principes de planification à appliquer lors de l'exécution de mesures d'incitation et d'organisation. Ceux-ci concernent pour l'essentiel la promotion du tourisme par l'Etat et les obligations que l'économie touristique se doit de remplir. Encouragements: L'art. 5 contraint les Parties contractantes à élaborer, dans l'intérêt d'un développement harmonieux, des conceptions directrices, des plans sectoriels et des programmes de développement. L'art. 6 exige la limitation de la promotion du tourisme aux projets les plus favorables aux paysages et les plus tolérables pour l'environnement. Un tourisme proche de la nature doit renforcer de façon générale la compétitivité de l'espace alpin. L'innovation et l'amélioration qualitative de l'offre sont privilégiées. L'art. 7 engage les Parties contractantes à mener une politique du tourisme aspirant à une recherche permanente de la qualité de l'offre. Les échanges d'expériences et la réalisation de programmes d'action communs visant à une meilleure qualité doivent être encouragés. L'art. 11 invite les Parties contractantes à rénover et à utiliser en priorité les établissements d'hébergement existants avant d'ériger de nouvelles infrastructures. Les art. 17, 19 et 20 demandent aux Parties contractantes: – de soutenir les régions structurellement faibles; – de consolider la coopération entre les Etats en vue d'améliorer l'étalement des vacances; – de réaliser un concours récompensant les réalisations

touristiques novatrices dans l'esprit du protocole; – d'encourager les combinaisons d'emploi entre le tourisme, l'agriculture, la sylviculture et l'artisanat. Obligations: L'art. 8 engage les Parties contractantes à favoriser la maîtrise des flux touristiques, notamment dans les espaces protégés.

2785 L'art. 9 exige qu'elles considèrent les particularités environnementales de la localité ou de la région intéressée et donc les limites de charge imposables et qu'elles procèdent à une étude d'impact des projets susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement. L'art. 10 contraint les Parties à renoncer aux aménagements touristiques dans les zones de tranquillité. L'art. 12 commande de mener, dans le domaine des installations de transport touristiques (funiculaires, téléphériques et téléskis), une politique ménageant les paysages et qui soit compatible avec l'environnement mais attentive aussi à la sécurité et au rendement économique. Il convient par ailleurs de démonter les installations hors d'usage et de remettre en état les surfaces inutilisées. L'art. 13 exige que les Parties contractantes limitent le trafic motorisé à l'intérieur des stations touristiques. L'art. 14 oblige les Parties contractantes à limiter autant que possible les corrections de terrain et à recouvrir les surfaces réaménagées d'espèces végétales d'origine locale. Les législations nationales peuvent autoriser la fabrication de neige artificielle durant les périodes de froid propres à chaque site lorsque les conditions écologiques le permettent. L'art. 15 contraint les Parties contractantes à canaliser les pratiques sportives de plein air. Les activités sportives motorisées doivent y être limitées au maximum et interdites si nécessaire. L'art. 16 contraint les Parties contractantes à limiter au maximum ou, le cas échéant, à interdire les déposes par aéronefs à des fins sportives. Les dispositions du chap. III (recherche, formation et information) et du chap. IV (contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées globalement sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles». 2.2.6.3 Appréciation L'objectif du protocole va dans le sens de la politique du tourisme de la Confédération telle que le Conseil fédéral l'a précisée dans la Conception suisse du tourisme et dans son rapport sur la politique du tourisme de la Confédération. Il rejoint également les efforts consentis par les cantons dans ce domaine. L'amélioration du niveau de protection visée par le protocole peut conférer un avantage concurrentiel au tourisme alpin par rapport à celui des autres grandes régions de villégiature européennes ou d'outre-mer, mais à condition que l'économie touristique garde une marge de développement suffisante. De la même manière, des exigences harmonisées dans les domaines de l'organisation du territoire et de la protection de l'environnement peuvent, le cas échéant, atténuer des distorsions faussant le jeu de la libre concurrence entre les Etats alpins. Le tourisme suisse, dont les milieux scientifiques reconnaissent le caractère novateur en matière de protection de l'environnement, serait le premier à en profiter. Le protocole «Tourisme» ne comporte pas d'obligations incompatibles avec le droit suisse. La Confédération et les cantons disposent de moyens financiers pour promouvoir le tourisme qui permettent de faire avancer de façon ciblée le renouvellement

2786 ment de l'offre touristique, et ce dans le sens novateur et écologique demandé par le protocole. La coopération transfrontalière visée (programme d'encouragement de la qualité, incitations à l'innovation) est déjà soutenue par la Confédération et les cantons. L'arrêt fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme permet à la Confédération de tenir compte de l'actuelle crise d'adaptation structurelle du tourisme suisse, tout en satisfaisant complètement aux exigences du protocole sur le tourisme.

S'agissant des obligations énoncées, les dispositions laissent une marge de manœuvre relativement importante, car elles ont souvent un caractère évolutif et doivent encore être précisées au niveau national. La détermination de limites au développement touristique dans les espaces naturels, conformément à l'art. 9 du protocole, doit s'effectuer à l'aide des instruments et mesures existants. Pour ce qui est des techniques particulières d'aménagement en vertu de l'art. 14, la directive du Département fédéral de l'intérieur concernant la modification du paysage en faveur de la pratique du ski et le document clarifiant la position du Conseil fédéral sur la nouvelle orientation de la politique fédérale dans le domaine des installations d'enneigement, tous deux entrés en vigueur en octobre 1991, sont applicables. L'obligation de maîtriser les pratiques sportives de plein air, arrêtée à l'art. 15, vise à empêcher les activités dommageables pour l'environnement. De plus, les sports motorisés (bateaux à moteur, courses de voitures, etc.) doivent autant que possible être limités, comme c'est déjà le cas aujourd'hui en Suisse. Les instruments prévus dans le cadre de notre droit national pour limiter les atteintes nuisibles satisfont donc aux exigences du protocole. L'art. 16 n'exclut pas les déposes de parachutistes ni les déposes par aéronefs sur les places d'atterrissage suisses en montagne, conformément à l'art. 54 de l'ordonnance du 23 novembre 1994<sup>32</sup> sur l'infrastructure aéronautique (OSIA). Ces places d'atterrissage sont considérées dans le cadre de la Convention alpine comme des aérodromes. La réglementation helvétique en vigueur, qui autorise l'utilisation de ces places à des fins touristiques, est donc compatible avec le protocole. La Suisse considère par ailleurs que des interdictions générales, dont la possibilité est prévue aux art. 15 et 16, sont des mesures le plus souvent inappropriées.

### 2.2.7 Le protocole «Protection des sols»

#### 2.2.7.1 Situation initiale

A l'art. 2, al. 2, let. d, de la Convention alpine, les Etats signataires s'engagent à «réduire les préjudices quantitatifs et qualitatifs aux sols». Cet objectif général doit notamment être atteint «en utilisant des modes de production agricoles et sylvicoles ménageant les sols, en exploitant ceux-ci de façon mesurée, en freinant l'érosion ainsi qu'en limitant l'imperméabilisation des sols». Le protocole «Protection des sols» a été élaboré par un groupe international d'experts conduit par l'Allemagne. La Suisse y était représentée par un délégué de l'OFEPF ainsi qu'un délégué du canton de Glaris. Du fait que, parallèlement à l'élaboration dudit protocole, la législation nationale sur la protection des sols était précisément en cours de révision, la délégation suisse put mettre à profit cette situa-

## E. 32

RS 748.131.1

2787 tion pour intégrer au protocole bon nombre d'éléments qui sous-tendent la législation fédérale. Ceci facilitera considérablement la mise en œuvre du protocole sur la protection des sols.

#### 2.2.7.2 Explications relatives au protocole

Le préambule souligne les particularités et la vulnérabilité des sols alpins et relève l'importance que revêtent des sols intacts pour la population vivant et travaillant dans l'espace alpin. Il rend attentif aux dangers qui menacent les sols si ceux-ci ne sont pas utilisés de manière adaptée au lieu et conforme aux exigences de l'environnement. Vu les multiples répercussions qu'entraîne l'utilisation du sol, sa protection concerne les domaines politiques les plus divers. Le préambule souligne également le caractère particulier des sols qui sont des collecteurs de polluants et constituent en eux-mêmes des écosystèmes dont la régénération ne se fait que très lentement – contrairement à l'air et à l'eau. Les dispositions générales (chap. I): L'art. 1 fixe les objectifs du protocole. En tant qu'élément essentiel des écosystèmes, base affectée aux utilisations les plus diverses et archives de l'histoire naturelle et culturelle, les sols

doivent faire l'objet d'une protection préventive et à long terme. A l'art. 2, les Parties contractantes s'engagent à accorder la priorité aux aspects de protection par rapport aux aspects d'utilisation si l'exploitation ou des atteintes d'ordre technique menacent gravement et durablement des fonctions essentielles des sols, présentant ainsi des risques pour l'homme, les animaux et les plantes (p. ex. la forêt). Elles se déclarent également disposées à examiner la possibilité de soutenir financièrement des mesures spéciales destinées à la préservation des sols alpins, par exemple dans le cadre des politiques sur les forêts de montagne ou sur l'agriculture de montagne. Le sol est un récepteur passif qui subit l'influence exercée par les activités humaines. Une protection efficace des sols nécessite par conséquent des mesures de protection et des égards de la part des secteurs qui les exploitent (agriculture et sylviculture), qui sont susceptibles de les charger de substances nocives (industrie, gestion des déchets, etc.) et qui modifient durablement leur structure et leur surface (tourisme, transports, etc.). C'est ce qu'exige des Parties contractantes l'art. 3. Enfin, les art. 4 et 5 des dispositions générales règlent la participation des collectivités territoriales et esquissent le contenu de la coopération internationale. Les mesures spécifiques (chap. II): Les art. 6 à 17 traitent les trois impératifs majeurs de la protection des sols, à savoir – l'utilisation économe des surfaces et la gestion des sols spéciaux, – la diminution des atteintes mécaniques et physiques et – les mesures destinées à réduire les atteintes causées par les polluants. Les Parties contractantes conviennent entre autres de prendre en compte dans les mesures d'aménagement du territoire les sols rares et particulièrement précieux sur le plan de leur formation pédologique (art. 6), de préserver les sols des tourbières hautes et basses (art. 9), d'extraire les matières premières en ménageant les sols

2788 (art. 8), de délimiter et de cartographier les zones à risques et les zones alpines menacées par l'érosion (art. 10 et 11) ainsi que d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur des zones déjà bâties en densifiant celles-ci, afin de tenir compte de l'offre réduite en surface dans l'espace alpin (art. 7). Un lien est également établi ici avec le protocole «Aménagement du territoire et développement durable» (art. 7). En vue de protéger les sols contre les polluants, l'érosion et le compactage, le protocole exige des pratiques ayant trait à l'agriculture, à l'économie herbagère et à l'économie forestière qui soient adaptées aux conditions particulières de l'espace alpin (art. 12 et 13). Un lien est ainsi établi avec les protocoles «Forêts de montagne» et «Agriculture de montagne». L'art. 14 est consacré aux répercussions négatives des infrastructures touristiques sur les sols alpins. Font partie des impacts négatifs l'aménagement et le nivellement de pistes de ski dans des zones instables ou effectués de manière inadéquate. Enfin, les Parties contractantes s'engagent à réduire autant que possible, de manière générale et préventive, les apports de polluants en limitant les émissions à leurs sources ainsi qu'à établir des inventaires des sites contaminés et des programmes de gestion des déchets. Les dispositions du chapitre III (recherche, formation et information) et du chapitre IV (mise en œuvre, contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées globalement sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles». 2.2.7.3 Appréciation Pourquoi un protocole séparé sur la protection des sols? Il faut le constater d'emblée: il n'existe pas de politique spécifiquement axée sur la protection des sols alpins en Suisse. Les dispositions relatives à la protection des sols, qui sont inscrites dans les lois actuelles sur l'agriculture, sur les forêts, sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement, s'appliquent à l'ensemble de la Suisse. Or, les problèmes de l'espace alpin sont spécifiques. Ils découlent nécessairement de

conditions différentes par rapport à celles régnant dans les régions non-alpines. Les sols utiles sont un bien rare dans l'espace alpin, en particulier les sols à haut rendement des fonds de vallées. Aussi, la pression d'utilisation exercée sur ces surfaces est-elle très forte. Les autres sols sont peu profonds, fortement inclinés et exposés à de dures conditions atmosphériques. Les sols endommagés (p. ex. par l'érosion ou les glissements de terrain) se reconstituent beaucoup plus lentement que dans les régions de plaine – s'ils se reconstituent jamais. Les sols alpins sont extrêmement sensibles aux interventions humaines, et leur déstabilisation représente un risque majeur pour la vie dans les régions de montagne. Le protocole sur la protection des sols est sous-tendu par l'idée que la conservation à long terme des sols alpins nécessite une utilisation adaptée au site, mais aussi que les différentes formes d'utilisation sont toujours tributaires d'un sol intact. Le protocole définit un certain cadre de sécurité en matière de protection des sols et concrétise les dispositions générales de protection contenues dans d'autres protocoles davantage axés sur l'exploitation. En ce sens, il représente un contre-poids contraignant.

2789 Ce n'est que depuis 10 ans environ que la préservation du sol en tant que base de la vie est reconnue comme faisant partie des tâches importantes de l'Etat. Le protocole «Protection des sols» peut donc aussi être considéré comme un moyen tout à fait positif de sensibilisation aux problèmes des sols et comme un moyen d'action coordonnée dans l'ensemble de l'espace alpin. On ne peut d'ailleurs que saluer un renforcement de la coopération transfrontalière dans un domaine dans lequel les connaissances sont encore très lacunaires et les expériences institutionnelles et administratives peu nombreuses. Grâce à la simultanéité de l'élaboration du protocole et de la révision du droit sur la protection des sols, la Suisse est en mesure de satisfaire aux exigences du protocole sans avoir à modifier ses lois. Nombreux sont les contenus du protocole qui sont déjà mis en œuvre (conception de gestion des déchets, cartes des zones de dangers, etc.) ou sont en cours de réalisation (cadastres des sites pollués, protection des sols marécageux, paiements directs à l'agriculture, etc.). D'autres dispositions, telles que l'utilisation économe du sol, l'assainissement des sols altérés ou la réduction des apports de polluants, seront une tâche permanente. La protection des sols est du ressort des cantons. Ceux-ci ont donc été consultés à plusieurs reprises, officiellement et officieusement, durant et après les travaux d'élaboration du protocole. Leurs préoccupations ont été largement prises en considération lors des négociations, de sorte que la mise en œuvre du protocole ne leur pose pas non plus de problèmes particuliers. De nouvelles prescriptions légales ne sont pas nécessaires. Les exigences du protocole en matière d'utilisation de produits de dégel et de sablage ou d'additifs pour la préparation des pistes, par exemple, sont déjà contenues dans l'ordonnance sur les substances. Contrairement aux pollutions transfrontalières des eaux et de l'air notamment, les atteintes portées aux sols ont un caractère plutôt local ou régional. Ce sont par conséquent les Etats qui sont appelés en priorité à prendre des mesures de protection sur le plan national. Une collaboration transfrontalière dans ce domaine s'impose avant tout pour ce qui concerne les méthodes de relevé et d'évaluation des atteintes causées aux sols, une certaine standardisation de l'observation de l'environnement et des analyses de risques ainsi que les travaux de recherche portant sur les sols alpins. Le protocole met très clairement en évidence l'aspect transsectoriel marqué de la protection des sols. Dans l'espace alpin, le sol doit avant tout aussi être protégé par ceux qui l'exploitent. Le protocole met le doigt sur les principaux problèmes liés à la protection des sols alpins et désigne les secteurs responsables. Soulignons, en résumé, qu'une protection préventive et à long terme des sols est une condition essentielle de la vie dans l'espace alpin, notamment

aussi dans la perspective des changements climatiques annoncés. 2.2.8 Le protocole «Energie» 2.2.8.1 Situation initiale Le protocole «Energie» se fonde sur l'art. 2, al. 2, let. k, de la Convention alpine et a pour objectif «d'imposer une production, distribution et utilisation de l'énergie ménageant la nature et le paysage et compatible avec l'environnement, et d'encourager des mesures d'économie d'énergie».

2790 Le protocole a été élaboré par un groupe international d'experts placé sous la conduite de l'Italie. La délégation suisse se composait de représentants de l'OFEG, de l'OFEN et de l'OFEPF ainsi que d'un représentant des cantons alpins. 2.2.8.2 Explications relatives au protocole Le préambule prend acte de l'importance de l'espace alpin pour l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. Mais il relève aussi la vulnérabilité écologique de cet espace et souligne que les intérêts économiques doivent y être conciliés avec les exigences de protection de l'environnement. Il évoque enfin la nécessité de garantir le développement durable de l'espace alpin et d'y promouvoir des mesures d'économie d'énergie. Les dispositions générales (chap. I): L'art. 1 énonce les objectifs du protocole «Energie» et mentionne le principe du développement durable. Les Parties contractantes s'engagent à créer des conditions cadres appropriées et à prendre des mesures concrètes, notamment dans le domaine de l'approvisionnement et des économies d'énergie. L'art. 2 recense les engagements fondamentaux des Parties contractantes. Ces dernières ne s'engagent toutefois pas à mener une politique énergétique commune dans l'espace alpin. L'art. 3 fait état de la Convention alpine et des protocoles d'application déjà signés, ainsi que des accords internationaux en vigueur dans le domaine de l'énergie. L'art. 4 règle la participation des collectivités territoriales. Cette disposition se retrouve dans d'autres protocoles. Les mesures spécifiques (chap. II): Selon l'art. 5, les Parties contractantes veillent à valoriser les sources d'énergie dans le respect de l'environnement, en donnant la priorité aux économies d'énergie et à son utilisation rationnelle. L'art. 6 engage les Parties contractantes, dans la mesure de leurs moyens, à encourager et favoriser le recours aux sources d'énergie renouvelables dans le respect de l'environnement et du paysage (encouragement d'installations décentralisées qui tirent parti de l'énergie hydraulique, de l'énergie solaire et de la biomasse, bois inclus). L'art. 7 renferme des dispositions concernant l'énergie hydroélectrique. Cette énergie est d'une importance majeure pour la Suisse. Une clause a été introduite à l'al. 2 qui protège la ressource renouvelable que représente l'énergie hydraulique tout en garantissant le respect des prescriptions de sécurité et de protection de l'environnement. Les Parties contractantes ont inscrit au protocole l'al. 5 qui leur donne la possibilité, dans le cadre de leur législation nationale, d'offrir à la population résidante des compensations appropriées pour les efforts consentis dans l'intérêt public. L'art. 8 concerne la production d'électricité et de chaleur à partir de combustibles fossiles. Il recommande le recours aux meilleures techniques disponibles et l'encouragement, par des mesures adéquates, de la technique du couplage chaleur-force.

2791 L'art. 9 renferme des dispositions concernant l'énergie nucléaire. Il demande que tout ce qui touche les centrales nucléaires et les autres installations de ce type pouvant avoir des conséquences pour l'espace alpin fasse l'objet d'un vaste échange d'informations dans le cadre des conventions internationales. De plus, les Parties contractantes sont incitées à harmoniser et relier entre elles autant que possible leurs systèmes de contrôle de la radioactivité dans l'environnement. L'art. 10 concerne le transport et la distribution de l'énergie. Il stipule que l'intérêt de l'environnement doit être pris en compte et les charges écologiques réduites au minimum. Dans le cas où des constructions publiques ou privées en

rapport avec l'économie énergétique auraient des incidences sur l'environnement et les écosystèmes de l'espace alpin, l'art. 11 engage les Parties contractantes à fixer, lors d'avant-projets ou lors des études d'impact sur l'environnement prévues par leur législation nationale, les conditions dans lesquelles les sites et les eaux pourront être revitalisés et remis en état après l'achèvement des travaux. Il recommande par ailleurs d'appliquer autant que possible des méthodes de construction proches de la nature. L'art. 12 engage les Parties à soumettre les installations de production, de transport et de distribution d'énergie à des études d'impact sur l'environnement, dans le cadre des législations nationales en vigueur. L'art. 13 engage les Parties contractantes à évaluer dans le cadre d'une procédure consultative préalable l'impact sur l'environnement des projets pouvant avoir des incidences transfrontalières. Elle a donc le caractère d'une norme du droit de voisinage international. L'art. 14 retient que les Parties contractantes sont libres de prendre, dans le cadre de leur législation nationale, des mesures allant au-delà de celles que prévoit le protocole sur l'énergie. Les dispositions des chapitres III (recherche, formation et information) et IV (contrôle et évaluation) sont plus ou moins semblables pour tous les protocoles. Elles sont de ce fait traitées globalement au ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles».

2.2.8.3 Appréciation Si le but ultime de la Convention alpine et ses protocoles d'application est d'instituer des conditions générales favorables à une utilisation de l'espace alpin respectueuse de l'environnement, le protocole «Energie» ne déroge pas à ces dispositions. Ceci est particulièrement le cas pour les art. 2, al. 1, let. b à d, al. 2, 4 et 5, art. 5, al. 2, art. 7, al. 1 et 3, art. 10, art. 11 et finalement art. 12. Cependant, en contrepartie, le protocole «Energie» est aussi un bon instrument pour promouvoir le développement économique et le bien-être social des populations de montagne. La promotion et le développement des ressources d'énergie renouvelables indigènes, comme l'hydroélectricité et l'utilisation du bois (art. 6, al. 2 et 4, et art. 7, al. 2 et 5), sont des contributions essentielles au développement économique de l'espace alpin. De plus, les art. 2, al. 3, art. 4, al. 2 et art. 5, al. 1 let. b encouragent aussi la mise en œuvre d'un développement durable pour les populations locales alpines.

2792 Le protocole «Energie» s'est avéré conforme aux textes législatifs en vigueur ou en préparation en Suisse. Il est en accord avec l'article constitutionnel sur l'énergie et les lois fédérales sur l'énergie<sup>33</sup>, sur l'utilisation des forces hydrauliques<sup>34</sup>, sur les installations électriques à faible et fort courant<sup>35</sup>, sur le marché de l'électricité (sous référendum), sur le marché du gaz (en préparation) ainsi qu'avec la législation en matière d'énergie nucléaire et de transport par conduites. Ses objectifs rejoignent ceux de la loi sur l'énergie et de la loi sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub><sup>36</sup>. La loi fédérale sur l'énergie ainsi que la plupart des lois cantonales sur l'énergie fournissent déjà les conditions cadres et les mesures requises. Il n'est donc pas nécessaire de légiférer davantage. L'article sur l'énergie de la Constitution fédérale (art. 89 cst.) vise à garantir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement. Il prône également une consommation économe et rationnelle de l'énergie. Le protocole «Energie» va dans le même sens. La loi sur l'énergie, dans ses dispositions générales (art. 1 et art. 3) ainsi que par ses art. 5 al. 3, art. 6, art. 8 et 9 contient des principes, des lignes directrices et des mesures d'encouragement pour une utilisation rationnelle de l'énergie et un recours accru aux énergies renouvelables. Ces prescriptions sont en accord avec les mesures spécifiques (chapitre II) du protocole relatives aux économies d'énergie et à l'utilisation rationnelle de l'énergie (art. 5), aux ressources d'énergie renouvelables (art. 6), à l'énergie à partir de combustibles fossiles (art. 8) ainsi qu'au transport et à la distribution

de l'énergie (art. 10). Des mesures d'accompagnement visant à favoriser les énergies renouvelables sont prévues dans la loi sur le marché de l'électricité (art. 6, al. 3, art. 8, al. 4, art. 12, art. 26 ch. 4, art. 27, al. 1, let. c, art. 28 et 29). En particulier, l'électricité d'origine hydraulique doit continuer à contribuer de manière importante à l'approvisionnement en électricité de la Suisse, malgré les nouvelles conditions de concurrence. Cette promotion des énergies renouvelables est conforme aux objectifs du protocole «Energie» et aux mesures qui y sont prévues. L'art. 22, al. 3 à 5, de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques prévoit que la Confédération alloue aux collectivités concernées des montants compensatoires en vue de combler le manque à gagner résultant d'une restriction considérable de l'utilisation des forces hydrauliques si celui-ci est imputable à la sauvegarde et à la protection de sites d'importance nationale dignes d'être protégés. Cette disposition est compatible avec l'art. 7 du protocole et pourra continuer à déployer ses effets. Enfin, si le protocole «Energie» ne traite pas directement de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz, aucune de ses dispositions ne contredit les lois en vigueur, sous référendum ou en préparation. La Suisse a ratifié la Convention internationale sur la sûreté nucléaire<sup>37</sup> ainsi que la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs. Ces deux conventions, élaborées dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique, prévoient l'échange d'infor-

### **E. 33**

RS 730.0

### **E. 34**

RS 721.80

### **E. 35**

RS 734.0

### **E. 36**

RS 641.71

### **E. 37**

RS 0.732.020

2793 mations concernant d'une part les centrales nucléaires civiles et d'autre part les installations liées au cycle du combustible; ceci couvre l'art. 9 du protocole. A l'art. 10, le protocole «Energie» demande que les exigences sur la protection de l'environnement soient respectées et que les mesures de protection qui s'imposent soient prises lorsque l'on statue sur le transport ou la distribution d'énergie. Selon le droit suisse en vigueur, de telles installations pour le transport et la distribution à l'abonné d'électricité, d'huile minérale et de gaz doivent être compatibles avec la protection de l'environnement au sens large et tenir compte des contraintes de l'aménagement du territoire. Ces exigences seront examinées au cours des procédures administratives d'approbation des plans applicables à ces diverses installations. Ici également, il n'existe pas de contradictions entre le protocole «Energie» et le droit suisse en ce qui concerne le transport et la distribution des énergies de réseau. Finalement, les études d'impact sur l'environnement (art. 12 protocole) ne sont pas choses nouvelles pour la Suisse, puisqu'elle s'y soumet depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'environnement (1er janvier 1985<sup>38</sup>). En outre, elle a ratifié la Convention du 25 février 1991 de la Commission économique pour l'Europe, CEE/ONU, sur l'évaluation

de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (cf. FF 1995 IV 397 ss.). Le protocole «Energie» est en accord avec la politique énergétique de la Confédération. En effet, la plupart des dispositions prévues sous les mesures spécifiques et tout spécialement les art. 5 et 6 du protocole ont également fait l'objet de projets ou de mesures dans le cadre du programme Energie 2000, lancé en 1991 et qui a pris fin au printemps 2001. Le programme subséquent, SuisseEnergie, qui vient de démarrer, reprendra en général les domaines d'application de l'ancien programme, en profitant des expériences positives et négatives de ce dernier.

2.2.9 Le protocole «Transports»

2.2.9.1 Situation initiale

Conformément à l'art. 2, al. 2, let. j de la Convention alpine, le protocole «Transports» vise à réduire les nuisances et les risques dans le secteur du transport intra-alpin et transalpin de manière à ce qu'ils soient supportables pour les hommes, la faune et la flore. Cet objectif doit être atteint notamment par le transfert du trafic sur le rail et par des mesures incitatives conformes au marché. Ce protocole a été élaboré par un groupe international d'experts. La présidence de ce dernier a d'abord été assurée par la Suisse puis, dès 1998, par le Liechtenstein. Du côté suisse, des représentants de la Confédération, des cantons et en particulier de la Conférence gouvernementale des cantons alpins ont participé aux travaux. Ce groupe d'experts a terminé ses travaux en octobre 1999. Sur la base des procédures de consultations nationales effectuées, un certain nombre d'amendements ont encore été apportés au texte du protocole d'octobre 1999. Le texte définitif a été approuvé par l'ensemble des Parties contractantes à la Convention alpine et signé par les ministres de l'environnement de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Autriche, de Monaco, du Liechtenstein et de la Suisse lors de la 6e réunion de la Conférence alpine qui s'est tenue à Lucerne les 30 et 31 octobre 2000.

## **E. 38**

RS 814.01

2794 2.2.9.2 Explications relatives au protocole Il est rappelé dans le préambule qu'une politique des transports basée sur le principe de durabilité est nécessaire pour maîtriser les problèmes du trafic dans l'espace alpin. Une telle politique implique un recours accru aux modes de transport les plus respectueux de l'environnement, ainsi qu'une augmentation de l'efficacité des systèmes de transport existants. En outre, la coopération transfrontalière doit être renforcée de manière à trouver des solutions communes. Les dispositions générales (chap. I): Dans l'art. 1, les Parties contractantes déclarent leur intention de mener une politique durable des transports. Cette politique harmonisée doit permettre de réduire les nuisances et les risques des transports tout en assurant une circulation intra-alpine et transalpine à des coûts supportables de manière à contribuer à un développement économique durable pour les populations résidant dans l'espace alpin. L'art. 2 contient les définitions. Selon l'art. 3, les Parties contractantes s'engagent à développer une stratégie de mobilité durable sur les plans national, régional et local qui doit notamment permettre de préserver les ressources naturelles (durabilité écologique), de garantir un accès suffisant et sûr (durabilité sociale) et d'augmenter la rentabilité du secteur des transports (durabilité économique). Aux termes de l'art. 4, les Parties contractantes s'engagent à tenir compte des objectifs du protocole dans les autres politiques sectorielles et à en évaluer les effets sur le secteur des transports. Pour mettre en œuvre les objectifs du protocole, l'art. 5 prévoit une coopération transfrontalière entre les institutions compétentes. Les collectivités locales concernées seront associées à ce processus dans le cadre institutionnel existant chez les Parties contractantes. L'art. 6 dispose qu'une Partie contractante peut prendre des mesures

de protection renforcées qui doivent cependant être compatibles avec le droit international. Les mesures spécifiques (chap. II): Selon l'art. 7, les Parties contractantes doivent poursuivre une stratégie visant à créer un système de transport coordonné, rationnel et sûr. Il s'agit dans ce sens d'optimiser l'exploitation des infrastructures existantes, de favoriser le transfert du trafic vers les moyens de transport et les systèmes intermodaux respectueux de l'environnement. De plus, la sécurité des transports doit être améliorée et les nuisances du trafic doivent être progressivement réduites en utilisant les meilleures technologies disponibles. L'art. 8 prévoit que des études d'opportunité et d'impact sur l'environnement, ainsi que des analyses de risques doivent être réalisées pour les constructions nouvelles et les extensions significatives d'infrastructures de transport. Pour les projets produisant des effets au-delà de la frontière, les Parties s'engagent à procéder à des consultations réciproques. Ces dispositions ne portent cependant pas préjudice au droit de chaque Etat de réaliser les infrastructures décidées conformément à leur ordre juridique au moment de l'adoption du protocole. L'art. 9 indique que les systèmes de transports publics doivent être développés pour améliorer l'organisation économique ainsi que le caractère attractif et touristique de l'espace alpin. Selon l'art. 10, il s'agit de mieux utiliser l'aptitude du chemin de fer pour les transports sur de longues distances et la desserte des régions alpines. Pour atteindre cet

2795 objectif, les Parties contractantes favorisent la modernisation du rail, notamment par la construction de grands axes ferroviaires à travers les Alpes et développent le transport combiné. La création de synergies entre le transport voyageurs sur de longues distances, le trafic régional et le trafic local doit être encouragée. Enfin, il y a lieu de favoriser l'utilisation du transport fluvial et maritime pour réduire le transit des marchandises par voie terrestre. Aux termes de l'art. 11, les Parties contractantes s'abstiennent de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin. Des projets routiers à grand débit pour le trafic intra-alpin peuvent par contre continuer à être réalisés pour autant que: – par des mesures de précaution ou de compensation, les objectifs de la Convention alpine en matière de transports puissent être atteints malgré la construction d'une nouvelle route; – les besoins de transport ne puissent être satisfaits notamment par une meilleure utilisation des capacités routières et ferroviaires existantes ou par l'extension des infrastructures ferroviaires et fluvio-maritimes; – les résultats des études d'opportunité, de risque et d'impact sur l'environnement soient positifs; – les plans d'aménagement du territoire soient pris en compte. Selon l'art. 12, les Parties contractantes s'engagent à réduire autant que possible les nuisances du trafic aérien. Dans ce sens, elles limitent, ou interdisent le cas échéant, la dépose à partir d'aéronefs en dehors des aérodromes et, en vue de protéger la faune sauvage, prennent des mesures pour limiter les activités de loisirs aériennes non-motorisées. En outre, la construction d'aéroports et l'agrandissement significatif d'aéroports existant dans l'espace alpin doivent être limités autant que faire se peut. Conformément à l'art. 13, les Parties contractantes s'engagent à examiner les effets de nouvelles infrastructures touristiques sur le trafic et à soutenir la création de zones à faible circulation voire de lieux touristiques sans voitures. L'art. 14 vise à introduire progressivement des systèmes de tarification permettant une couverture équitable des coûts réels occasionnés par chaque mode de transport. L'application de ce principe du pollueur-payeur doit conduire à une réduction des coûts externes et à une utilisation accrue des moyens de transport les plus respectueux de l'environnement. Dans l'art. 15, les Parties contractantes s'engagent à élaborer et à tenir à jour un document de référence indiquant le degré d'utilisation et l'état d'avancement des infrastructures de transport ainsi

que l'état de réduction des nuisances. Conformément à l'art. 16, les Parties contractantes élaboreront des objectifs de qualité environnementale ainsi que des critères et indicateurs permettant de mesurer l'évolution des nuisances du trafic. Les dispositions du chap. III (recherche, formation et information) et du chap. IV (contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées globalement sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles».

2796 2.2.9.3 **Appréciation** La politique suisse des transports poursuit les mêmes objectifs que ceux énoncés dans le protocole «Transports». Il s'agit en effet de mettre en œuvre une mobilité durable (art. 1) permettant de sauvegarder l'efficacité de notre économie et d'assurer une desserte suffisante sur l'ensemble du territoire, tout en réduisant les impacts du trafic à un niveau ménageant la population et l'environnement (art. 3). Au sens de l'art. 5, la responsabilité commune de la Confédération et des cantons doit être encouragée pour créer des synergies permettant de mettre en œuvre les dispositions du protocole. Cette disposition s'inscrit bien dans le système fédéraliste suisse. En outre, elle constituera une base juridique importante pour renforcer la collaboration des cantons avec les régions des pays voisins proches de la frontière, notamment pour ce qui a trait à la coordination des projets de transports publics régionaux transfrontaliers. La Suisse répond également dans une large mesure aux obligations contenues dans l'art. 8 du protocole. La coordination des projets d'infrastructures de transport au niveau transfrontalier constitue en effet l'un des objectifs essentiels de la politique suisse des transports. Ce principe sert notamment de fil conducteur à la convention avec l'Allemagne relative à la garantie de la capacité des lignes d'accès nord à la NLFA (entrée en vigueur le 2 juin 1998<sup>39</sup>), à la convention avec l'Italie concernant la garantie de la capacité des principales lignes reliant la NLFA au réseau italien à haute performance ainsi qu'à la convention avec la France relative au raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire français. En outre, l'on rappellera que, en vertu de la loi sur la protection de l'environnement<sup>40</sup>, avant de statuer sur la planification, la réalisation ou la modification d'installations (nouvelles lignes ferroviaires, routes, etc.), leur impact sur l'environnement doit être examiné et des mesures en cas de catastrophes doivent être indiquées. Enfin, l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs<sup>41</sup> oblige les exploitants d'entreprises transportant des marchandises dangereuses à estimer la vraisemblance d'un accident grave et à prendre des mesures permettant de diminuer les risques. Par la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) et du projet RAIL 2000, la Suisse modernisera son offre ferroviaire et remplira ainsi les objectifs mentionnés à l'art. 10 du protocole. La promotion des systèmes de transport intermodaux constitue également une mesure primordiale de la politique suisse des transports en vue de transférer le trafic de la route au rail. A cet égard, il est à rappeler qu'un crédit-cadre pour les années 2000 à 2010 de 2850 millions de francs a été accepté par le Parlement le 8 octobre 1999 en vue de promouvoir l'ensemble du trafic ferroviaire de marchandises et en particulier le transport combiné. L'art. 11 avait bloqué la conclusion du protocole depuis 1995. En effet, l'Autriche a longtemps souhaité une interdiction de construction de toute nouvelle route alpine. Il a finalement été possible de se mettre d'accord sur un compromis: les Parties contractantes s'engagent à renoncer uniquement à la construction de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin. La construction de routes pour le trafic intra-alpin reste par contre possible sous certaines conditions.

## **E. 39**

RS 0.742.140.313.69

## E. 40

LPE RS 814.01

## E. 41

OPAM RS 814.012

2797 En fait, l'art. 11, ch. 1, relatif aux routes transalpines correspond à la législation suisse. En effet, la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine<sup>42</sup> stipule que la capacité des routes de transit ne peut être augmentée et que cette disposition s'applique notamment à la construction de nouvelles routes. D'autre part, le protocole sur les transports n'empêcherait pas la réalisation des projets routiers prévus au titre de l'initiative populaire «Avanti». Pour ce qui est tout d'abord de l'augmentation des capacités des routes nationales entre Genève et Lausanne ainsi qu'entre Berne et Zurich, ces tronçons pourraient être réalisés puisqu'ils ne sont pas situés dans le périmètre de l'espace alpin suisse tel que défini à l'annexe de la Convention alpine. En ce qui concerne le tronçon Erstfeld–Airolo, l'on rappellera que celui-ci est considéré comme une route de transit transalpine aux termes de l'art. 2, let. b, de la LTRA. L'art. 11, ch. 1, du protocole est donc applicable à ce projet. Or, la notion de «nouvelles routes» contenue dans le ch. 1 de cet article montre que l'interdiction de construction s'applique à des routes pour le trafic transalpin qui n'existent pas encore. Cela n'est pas le cas pour le tronçon entre Erstfeld et Airolo. L'augmentation des capacités prévue au titre de l'initiative «Avanti» vise en effet à supprimer un goulet d'étranglement local d'une autoroute existante. Les travaux qui découleraient de cette initiative peuvent donc être considérés comme étant compatibles avec le protocole «Transports». L'objectif de réduction des nuisances pour l'environnement visé à l'art. 12, ch. 1, est en accord avec la législation suisse et constitue un but général de la politique en matière de trafic aérien. En ce qui concerne les mesures proposées dans le protocole pour réaliser cet objectif, il est à signaler que la dépose de passagers en montagne pour des vols touristiques en dehors des places d'atterrissages prévues à cet effet est déjà aujourd'hui interdite (art. 54/55 de l'OSIA<sup>43</sup>). En outre, pour protéger la faune sauvage et pour autant que des accords volontaires ne suffisent pas, l'OSIA prévoit que des restrictions peuvent être décrétées pour certaines catégories d'aéronefs (art. 53 OSIA). Enfin, il n'existe pas non plus de projets en Suisse visant à construire de nouveaux aéroports dans l'espace alpin. Seule l'extension des aérodromes de Lugano, Samedan, Sion et St-Gall-Altenrhein ainsi que de l'aérodrome militaire d'Emmen (les deux derniers aérodromes n'ayant pas encore obtenu de concession) est actuellement en discussion, notamment dans le cadre du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique. Dans la mesure où ils ne servent qu'à apporter des améliorations qualitatives (par exemple adaptation aux nouvelles règles européennes plus strictes telles JAR OPS 1), ces extensions ne poseront pas de problèmes par rapport au protocole «Transports». S'il s'agit cependant d'augmentations de capacités qui ont des effets significatifs sur l'espace et l'environnement, la Suisse serait alors obligée de limiter autant que possible de tels travaux. Le fait que l'art. 14 du protocole sur les transports prévoit l'introduction progressive de systèmes de tarification permettant de couvrir les coûts réels viendra appuyer la position suisse dans la mesure où notre pays s'engage depuis longtemps sur le plan international pour la réalisation du principe du pollueur-payeur. Dans ce contexte, il est à souligner que la nécessité d'appliquer le principe de la vérité des coûts constitue l'un des objectifs de l'accord sur le transit (art. 12) et de l'accord sur les transports terrestres entre la CE et la Suisse (art. 37). Par ailleurs, en ayant introduit la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), la

Suisse a

## **E. 42**

LTRA RS 725.14

## **E. 43**

RS 748.131.1

2798 déjà fait un pas important en direction de l'application du principe de la vérité des coûts. En conclusion, le protocole peut être considéré comme un élément important pour atteindre l'objectif d'une politique durable des transports, politique que le peuple suisse a confirmée à plusieurs reprises. Il influencera dans de nombreux domaines la future stratégie des transports que la Communauté européenne appliquera dans la région alpine. Outre l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et la CE, le protocole représente une garantie supplémentaire pour permettre une coordination de la politique des transports avec la CE dans la région alpine. Il permet également de mettre en place des conditions cadres permettant de favoriser le transfert du trafic transalpin de la route vers le rail à l'échelon européen. Dans l'ensemble, le protocole «Transports» peut donc être qualifié d'instrument positif et utile pour concrétiser la politique suisse des transports dans la région alpine.

Résumé Les mesures prises par la Suisse dans le cadre de sa politique générale des transports et en particulier en matière de promotion des transports publics (NLFA, RAIL 2000, RPLP, etc.) vont largement dans le sens des objectifs contenus dans le protocole «Transports». En poursuivant la concrétisation des mesures déjà introduites ou prévues, il devrait être possible de réaliser à moyen terme les objectifs du protocole.

### 2.2.10 Le protocole «Règlement des différends»

#### 2.2.10.1 Situation initiale

Le protocole sur le règlement des différends se fonde sur une décision de la 5e Conférence alpine de 1998 prévoyant, sur proposition de l'Allemagne, de mettre en place un groupe de travail ad hoc chargé d'élaborer une procédure de consultation et de règlement des différends entre les Parties contractantes. L'Autriche a assuré la conduite de ce groupe. Le protocole en question vise à régler les divergences d'opinion pouvant surgir lors de l'interprétation et de l'application des dispositions de la Convention alpine et de ses protocoles. La Suisse était représentée au groupe international d'experts par un délégué de la Direction du droit international public. Etant donné que le protocole sur le règlement des différends est essentiellement de nature technico-juridique et qu'il ne revêt pas la même importance politique que les autres protocoles de la Convention alpine, on renonça – en accord avec les cantons – à avoir des représentants cantonaux au sein de la délégation suisse.

#### 2.2.10.2 Explications relatives au protocole

Vu sa particularité, le protocole sur le règlement des différends ne présente pas la même structure unitaire qui caractérise les protocoles d'application. Art. 1 à 3 L'ouverture de la procédure Peuvent faire l'objet de la procédure toutes les questions relatives à l'interprétation et à l'application de la Convention alpine ou des protocoles y afférents (qui existent déjà ou qui sont prévus). Avant d'ouvrir une procédure de règlement des différends

2799 à proprement parler, les Parties s'efforcent de trouver un arrangement à l'amiable par voie de consultation (art. 1). Si celui-ci échoue, il peut être fait appel à un tribunal arbitral composé de trois membres (art. 2 et 3). Art. 4 à 8 Les règles de procédure Les Parties au différend peuvent convenir tant des détails que de la langue de la procédure. Le tribunal arbitral n'établit ses propres règles de procédure que si un tel accord fait défaut (art. 5 et 7). Les Parties s'engagent à mettre à la disposition du tribunal arbitral tous les documents

nécessaires à la constatation des faits (art. 8). Au vu des intérêts communs que partagent les Parties contractantes et du caractère régional de la Convention alpine, les Parties qui ne sont pas directement impliquées dans le litige ont également le droit d'exprimer leur point de vue sur le différend (art. 4). S'il existe un risque que des circonstances particulières permettent de préjuger de la sentence du tribunal arbitral ou qu'un état des faits créé avant le jugement puisse léser les droits acquis de l'une des Parties, le tribunal arbitral peut arrêter des mesures conservatoires (art. 6). Art. 9 à 14 La durée de la procédure arbitrale est en principe limitée à six mois (art. 11). La sentence est définitive et obligatoire pour les Parties au différend. Il n'y a donc pas de moyen de recours, et les Parties sont tenues d'appliquer la sentence du tribunal arbitral sans délai (art. 12). Les frais de procédure sont en principe partagés par les Parties au différend (art. 13). Art. 15 à 17 Les dispositions finales Une fois le protocole entré en vigueur pour elle, une Partie contractante ne peut le dénoncer que si elle dénonce simultanément la Convention alpine (et par conséquent aussi tous les autres protocoles) (art. 15, al. 1). On a voulu ainsi tenir compte du fait que les dispositions qui règlent les litiges dans le cadre des accords de droit international public sont normalement contenues dans le texte de la convention de base elle-même. Dans de tels cas, les dispositions qui règlent les différends ne peuvent pas non plus être dénoncées séparément. Même en cas de dénonciation, le protocole reste néanmoins applicable pour les procédures arbitrales en cours, et ceci jusqu'à leur terme (art. 15, al. 2). Le protocole entre en vigueur une fois que trois Etats signataires l'ont ratifié (art. 16). 2.2.10.3 Appréciation Les dispositions du présent protocole s'inspirent fortement de la réglementation en vigueur qui régit les accords de droit international public dans le domaine de l'environnement et que la Suisse applique déjà. Ainsi, par exemple, les art. 5, 8, al. 1, 9 et 11 du protocole correspondent à des dispositions de la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique<sup>44</sup>. Certaines dispositions ont également été reprises de l'accord de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle de l'acheminement transfrontalier des déchets dangereux et leur élimination<sup>45</sup> ainsi que de la convention

#### **E. 44**

RS 0.451.43

#### **E. 45**

RS 0.814.05

2800 du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention Espoo)<sup>46</sup>. La procédure sur le règlement des différends correspond par ailleurs à la position constamment défendue par la Suisse au niveau international de doter les obligations découlant d'accords de droit international public de mécanismes d'exécution efficaces. Pour la Convention alpine, l'existence d'une procédure susceptible de régler et de clarifier les divergences d'opinion résultant de l'interprétation et de l'application de ses dispositions contribue assurément à mieux concrétiser les objectifs et les exigences de la Convention et des protocoles, et cela aussi de façon plus uniforme. La compétence du tribunal arbitral de prononcer des sentences obligatoires et définitives, prévue dans le protocole sur le règlement des différends, n'est pas une nouveauté pour la Suisse. Depuis 1965, la Suisse (tout comme les autres pays alpins de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie et du Liechtenstein) est Partie contractante à la Convention européenne du 29 avril 1957 sur le règlement pacifique des différends<sup>47</sup>. Cette convention prévoit que tous les différends entre Parties contractantes sont portés devant la Cour

internationale de justice ou devant un tribunal arbitral. Ne serait-ce déjà qu'en vertu de cette convention, les différends entre Parties contractantes à la Convention alpine qui sont en même temps Parties à la convention susnommée devraient nécessairement être réglés dans le cadre d'une procédure ayant force obligatoire. Le protocole «Règlement des différends» n'entraîne aucune nouvelle obligation pour la Confédération et pour les cantons chargés de la mise en œuvre de la Convention alpine et de ses protocoles. Des adaptations de la législation suisse ne s'imposent pas non plus.

2.2.11 Les dispositions communes à tous les protocoles

2.2.11.1 La recherche, la formation et l'information (chap. III des protocoles)

La recherche et l'observation: L'art. 3 de la Convention alpine demande d'effectuer des travaux de recherche et d'harmoniser les recherches et les observations systématiques dans les domaines évoqués par la Convention et concrétisés par les protocoles d'application. En 1995 fut créé en Suisse le «Groupe de travail Recherche alpine», une émanation de l'Académie suisse des sciences naturelles (ASSN) et de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH). Afin de conférer davantage de poids à la recherche alpine, ce groupe de travail fut consolidé en 1999 en une «Commission interacadémique Recherche alpine» (ICAS). Celle-ci s'est fixée pour but d'établir une plate-forme de collaboration inter- et transdisciplinaire et d'échange d'informations dans le domaine de la recherche alpine. L'ICAS anime par ailleurs la coopération de la recherche en sciences naturelles et en sciences humaines ainsi que le dialogue entre la recherche et les milieux de la politique, de l'administration, de la pratique et du public intéressés à ces travaux de recherche sur les régions de montagne. La Commission gère également un système d'information sur Internet. Sur la

#### **E. 46**

FF 1995 IV 397

#### **E. 47**

RS 0.193.231

2801 base des expériences au niveau national, les deux académies ASSN et ASSH ont beaucoup favorisé la mise sur pied du «Comité scientifique international de recherche alpine» (WIKO). Ce comité, au sein duquel sont représentés tous les principaux Etats alpins, a pour objectifs prioritaires de stimuler la collaboration en matière de recherche ainsi que l'échange de résultats de recherche et d'informations. Depuis 1994, il organise le Forum Alpin qui se tient chaque deux ans dans un autre pays. Par le biais du Programme national de recherche 48 «Paysages et cadres de vie des Alpes» (2001–2006), la Suisse fournit en outre une contribution actuelle à la maîtrise des questions d'avenir qui se posent pour l'espace alpin. Les activités pratiquées dans le domaine de l'observation des Alpes doivent permettre de relever plus facilement les nombreux défis socio-économiques et écologiques posés par l'espace alpin. Pour parvenir à mieux évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention et de ses protocoles d'application (cf. à ce propos ch. 2.2.11.2), le système d'observation doit livrer des données de base qui serviront à établir des comptes-rendus. La contribution des Parties contractantes au Système d'observation et d'information des Alpes (SOIA) consiste pour l'essentiel à collecter les données nécessaires déjà disponibles sur l'espace alpin par l'intermédiaire des centres de communication nationaux. Pour la Suisse, c'est l'OFEFP qui assume cette tâche. Avec le «Catalogue of Alpine Data Sources (CDS-A)» et le système d'information de projet de ProClim&ICAS, l'OFEFP dispose déjà de deux instruments éprouvés pouvant servir à accomplir les tâches

spécifiques liées à la Convention alpine. Conformément à la décision prise lors de la 6e Conférence alpine des 30 et 31 octobre 2000 à Lucerne, les tâches centrales de coordination relatives au Système d'observation et d'information des Alpes (SOIA) et l'exploitation des données provenant des centres de communication nationaux seront à l'avenir assumées par le Secrétariat permanent qui doit être institué. Jusqu'à la 7e Conférence alpine prévue fin 2002, la Suisse et l'Autriche assureront conjointement les activités liées aux systèmes de communication (site web SOIA sous [www.soia.int](http://www.soia.int), CDS-A et banque de données SIRA). De même que d'autres pays, la Suisse a défendu avec succès la position selon laquelle, pour répondre aux exigences de la Convention alpine et de ses protocoles d'application, la recherche et l'observation doivent s'appuyer sur des structures et des instruments existants. A l'échelon national, la Confédération et les cantons sont tombés d'accord en été 1996 pour que les efforts consentis dans ce domaine soient avant tout du ressort de la Confédération. Les cantons ne feront que mettre les données pertinentes à la disposition du service fédéral compétent. Ils sont en outre invités à prendre part aux décisions sur les objectifs et l'exécution de l'observation. La formation et l'information: La formation et le perfectionnement ainsi que l'information de l'opinion publique sont des préoccupations propres à tous les protocoles. Les protocoles «Agriculture de montagne» et «Tourisme» mettent particulièrement l'accent sur l'encouragement d'offres de formation.

2802 2.2.11.2 Le contrôle et l'évaluation (chap. IV des protocoles) ainsi que les dispositions finales (chap. V des protocoles) Le contrôle et l'évaluation (chap. IV des protocoles): Les Parties contractantes s'engagent à mettre en œuvre les protocoles de façon appropriée et dans le cadre institutionnel existant ainsi qu'à fournir des comptes rendus réguliers au Comité permanent. L'établissement de tels rapports sur les mesures prises pourra se fonder sur les travaux mentionnés au ch. 2.2.11.1 ci-dessus «La recherche, la formation et l'information». En faisant appel aux collectivités territoriales, les Parties contractantes évaluent régulièrement l'efficacité des dispositions des protocoles et les modifient au besoin. Les dispositions finales (chap. V des protocoles): Les dispositions finales règlent les relations entre la Convention et les protocoles d'application ainsi que les procédures de droit international public y afférentes (signature et ratification, notifications). 2.3 La collaboration sur le plan national 2.3.1 La collaboration entre la Confédération et les cantons alpins ainsi qu'au sein de l'administration fédérale Le groupe de travail suisse sur la protection des Alpes fut institué en 1990. Il était composé de délégués de tous les cantons alpins et de divers offices de l'administration fédérale. Les membres de ce groupe reçurent toutes les informations relatives aux négociations sur la Convention et ses protocoles. Ce groupe de travail s'est régulièrement réuni jusqu'en 1994. De nombreuses préoccupations des cantons alpins furent ainsi prises en compte dans le processus de négociation et influencèrent de façon déterminante le contenu et l'orientation de la Convention et de ses protocoles (cf. aussi ch. 1.2.4.1). A partir de 1993, la coopération entre la Confédération et les cantons se dégrada et, dès 1994, le groupe ne tint plus séance. La collaboration entre la Confédération et les cantons fut établie sur de nouvelles bases au printemps 1996, puis intensifiée dans le but d'aplanir les divergences existantes. Cet effort fut à l'origine de la réunion décisive qui eut lieu à la fin du mois d'août 1996 à Arosa (cf. ch. 1.2.4.2). Les divergences purent y être aplanies et décision fut prise de lancer le processus de ratification. Un groupe de travail paritaire composé de délégués de la Confédération et des cantons alpins assura le suivi de l'élaboration du message de 1997 qui visait aussi bien la ratification de la Convention-cadre que la ratification des cinq protocoles déjà adoptés à ce moment-là «Aménagement du territoire et développement durable», «Agriculture de

montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne» et «Tourisme». Ce processus déboucha, en mars 1997 à Berne, sur une conférence réunissant les mêmes participants qu'à la réunion d'Arosa. Lors de cette conférence, les principales préoccupations des cantons alpins concernant la mise en œuvre de la Convention alpine firent l'objet d'un consensus entre ces derniers et les services fédéraux. Dans le cadre d'une consultation menée en 1997 à Sarnen lors d'une confé-

2803 rence réunissant des représentants des exécutifs de tous les cantons alpins, le projet de message d'alors fut approuvé à la majorité. Regroupant 25 offices issus des sept départements fédéraux, la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) fut instituée à la fin de l'année 1995. Elle a notamment pour tâche de coordonner les mesures à incidence spatiale de la Confédération et la politique d'encouragement au plan interne. Dans le cadre de cette conférence, un groupe de travail «Convention alpine», dans lequel les cantons alpins sont également représentés, a été mis en place en automne 1996 sous l'autorité de l'OFEFP. Depuis lors, ce groupe de travail prépare les positions à adopter par la délégation suisse dans les négociations internationales. Il a notamment aussi accompagné la présidence de la Conférence alpine que la Suisse a assumée au cours des années 1999 et 2000. Depuis le 1er janvier 2001, le dossier de la Convention alpine a été placé sous la responsabilité de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), et c'est par conséquent l'ARE qui assure également la conduite du groupe de travail en question sur la Convention alpine. Des représentantes et représentants des cantons alpins participèrent et participent aussi au développement de plusieurs protocoles sur le plan international. Ils étaient notamment présents au sein de la délégation suisse lors des séances du Comité permanent de la Conférence alpine ainsi que lors de la 6e Conférence alpine de Lucerne. Le 6 juin 2001, les délégué(e)s des exécutifs des cantons alpins ont rencontré à Glaris les représentants de nombreux offices fédéraux, afin de débattre de la ratification des protocoles et de leur mise en œuvre ultérieure. Les cantons représentés au sein de la Conférence gouvernementale des cantons alpins, tout comme les autres cantons alpins présents, se sont alors prononcés en faveur de la ratification (cf. ch. 1.2.4.4).

### 2.3.2 La participation des organisations et des associations intéressées

Décision avait été prise à la réunion de travail d'Arosa (cf. ch. 1.2.4.2) d'intensifier le flux des informations communiquées aux associations et organisations intéressées. Sous la présidence suisse de la Conférence alpine, les milieux non gouvernementaux nationaux et internationaux furent régulièrement consultés avant les séances du Comité permanent. Les organisations internationales entendues disposent du statut d'observateur aux séances du Comité permanent et à la Conférence alpine. La Convention alpine et ses protocoles sont déjà mis en œuvre au niveau privé depuis quelques années. Ces organisations apportent ainsi un soutien important dont bénéficient la Confédération et les cantons.

### 3 Conséquences

#### 3.1 Les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel aux niveaux fédéral et cantonal

Comme la ratification des protocoles n'influence pas directement les instruments de protection existants ni les mesures d'encouragement dans notre pays, la Confédération n'a pas lieu d'en attendre des conséquences directes sur le plan financier ou sur

2804 celui du personnel. En revanche, des frais consécutifs annuels de 250 000 francs sont à prévoir pour le Secrétariat permanent. Ces frais seront entièrement pris en charge par le DETEC. Grâce aux mesures d'encouragement, de compensation et d'indemnisation existantes, la Suisse satisfait aux engagements financiers découlant de la Convention et de ses protocoles, engagements qu'elle assume, comme Partie contractante, envers ses

collectivités territoriales. Les mesures d'encouragement des régions de montagne seront étendues selon les besoins et les possibilités. Le développement ultérieur de la Convention et de ses protocoles et la collaboration des Parties contractantes dans ces domaines doivent rester possibles. A long terme, on ne peut donc pas exclure des changements, y compris en ce qui concerne les effets de la Convention alpine. Le cas échéant, une proposition sera adressée au Parlement. La collaboration entre la Confédération et les cantons alpins n'exige aucune nouvelle structure d'organisation. Les instruments actuellement à disposition pour garantir les observations et les recherches conformément au ch. 2.2.11.1 sont considérés comme suffisants. On veillera à ne pas introduire d'instruments et de mesures complémentaires engendrant un surcroît de travail administratif considérable pour les cantons. L'office fédéral responsable mettra à disposition des ressources humaines et financières dans les limites des effectifs et des crédits disponibles.

### 3.2 Les effets sur le droit national

La mise en œuvre de la Convention alpine et de ses protocoles s'effectuera essentiellement par la prise en compte des objectifs et des engagements prévus par ces textes dans les projets actuels et futurs de la Confédération et des cantons. Cette remarque vaut pour les politiques sectorielles de la Confédération, par exemple dans les domaines de la promotion des régions de montagne et de la garantie des services de base des transports publics, de La Poste et des télécommunications, ainsi que pour les politiques sectorielles fédérales et cantonales, par exemple dans les domaines de la protection de la nature et du paysage, de l'agriculture, du tourisme et de l'économie forestière. Le Conseil fédéral n'envisage pas de modifier le droit suisse comme conséquence directe de l'entrée en vigueur de la Convention. Comme l'explique le ch. 1.2.5, les différences en matière de délimitation spatiale de l'espace alpin dans la Convention et ses protocoles et dans les politiques sectorielles ne portent pas à conséquence. En ce qui concerne les incidences sur l'échelon de l'exécution, on se reportera au ch. 1.5.4. Il convient par ailleurs de relever que la Convention alpine et ses protocoles ne compromettent pas les objectifs de la nouvelle péréquation financière et de la nouvelle répartition des tâches.

### 3.3 Les effets sur l'informatique

Ni la ratification des protocoles ni leur mise en œuvre qui s'en suivra n'ont de répercussions sur l'informatique.

2805

### 3.4 Les conséquences économiques

La ratification des protocoles et leur mise en œuvre subséquente n'ont pas de conséquences directes sur l'économie du pays. Etant donné qu'elles ne nécessitent aucune adaptation des bases légales en Suisse, il n'y a pas lieu de s'attendre à des effets particuliers induits par les aspects régulateurs de la Convention alpine et de ses protocoles. Leurs aspects financiers n'entraînent pas davantage de conséquences, car les mesures d'indemnisation stipulées notamment dans le protocole «Forêts de montagne», dans le protocole «Protection de la nature et entretien des paysages» ou encore dans le protocole «Agriculture de montagne» sont mises en œuvre dans le cadre de l'exécution normale du droit en vigueur. Les activités déployées aujourd'hui déjà par des organisations privées et en étroite collaboration avec certaines communes (dans le cadre du réseau de communes «Alliance dans les Alpes») montrent que la concrétisation des objectifs de la Convention alpine et de ses protocoles produit des effets économiques positifs. Ceci grâce notamment à la meilleure transformation et commercialisation des produits locaux, au développement de solutions alternatives pour l'agriculture de montagne, à la promotion des transports publics, à l'exploitation de ressources locales pour la production d'énergie (bois, eau, forêt, par exemple) et aux labels attribués à divers produits dans le secteur du tourisme mais aussi dans le domaine alimentaire.

## 4 Le programme de la législature

La ratification de divers protocoles additionnels à la Convention alpine est

mention- née dans le rapport du 1er mars 2000 sur le programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2168) sous la rubrique «Autres affaires» du chapitre sur l'environnement et les infrastructures. La ratification des protocoles d'application de la Convention alpine prend en considération les exigences du développement durable, étant donné que la Convention et ses protocoles visent à la fois des objectifs économiques, sociaux et écologiques. La coopération internationale est de surcroît l'un des axes prioritaires de la politique environnementale du Conseil fédéral (cf. Objectif 3, Directives R7, FF 2000 2286). 5 La relation avec le droit européen La Communauté européenne a approuvé la Convention alpine en février 1996 (JO no L 61 du 12 mars 1996, p. 31). Elle s'est donc engagée, selon les règles du droit international public, à mettre en œuvre ses principes et ses objectifs. Son approbation confirme aussi que la Convention est compatible avec le droit communautaire. Après la ratification des protocoles par la Suisse, il serait donc possible de renforcer la coopération et d'harmoniser les politiques dans le domaine du développement durable de l'espace alpin, sans devoir pour autant modifier la législation actuelle. Des rapprochements de ce genre sont importants parce qu'ils contribuent à éliminer des obstacles qualitatifs à de prochaines étapes d'intégration ou à l'élaboration de principes communs en matière de politique des transports. Le fait que la coopération engagée par la Convention regroupe en particulier les régions alpines, dans le sens

2806 de l'encouragement d'une Europe des régions, est conforme à un but déclaré de la politique d'intégration suisse. 6 Les bases légales La compétence de la Confédération de conclure les présents protocoles découle de l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale, aux termes duquel les affaires étrangères relèvent de la Confédération. Il revient à l'Assemblée fédérale de les approuver, selon art. 166, al. 2, cst. En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, de la constitution, les traités de droit public sont sujets au référendum facultatif lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qu'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qu'ils entraînent une unification multilatérale du droit. La Convention alpine est d'une durée indéterminée mais peut être dénoncée à tout moment en vertu de son art. 13, al. 1. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le dépositaire. La même possibilité de dénonciation est applicable aux protocoles, également d'une durée indéterminée en vertu de l'art. 11, al. 3, de la Convention. De surcroît, une dénonciation de la Convention entraîne automatiquement la dénonciation des protocoles (cf. les dispositions finales des protocoles «Lien entre la Convention et le protocole»). Ni la Convention ni les protocoles ne prévoient l'adhésion à une organisation internationale. Une unification multilatérale du droit ne découle pas des dispositions contractuelles. Aucun domaine déterminé du droit n'est réglé de façon détaillée et par des normes directement applicables. Au contraire, le choix des moyens en vue de réaliser les obligations contractées est laissé aux Parties contractantes. L'arrêté relatif à l'approbation des protocoles d'application n'est de ce fait pas soumis aux dispositions de l'art. 141, al. 1, let. d, de la constitution concernant le référendum en matière de traités internationaux.

2807 Table des matières Condensé 2741 1 Partie générale 2743 1.1 Situation initiale 2743 1.1.1 Ratification de la Convention-cadre de 1999 et objet du présent message 2743 1.1.2 L'accord intervenu entre la Confédération et les cantons 2744 1.1.3 L'intérêt de la Suisse à ratifier les protocoles 2745 1.2 La Convention alpine – un aperçu général 2746 1.2.1 Les défis de l'espace alpin 2746 1.2.2 Portée et structure de la Convention alpine 2746 1.2.3

Déroulement des négociations internationales 2747 1.2.4 Le processus au plan national 2750 1.2.4.1 Du début des négociations à la réunion d'Arosa 2750 1.2.4.2 La réunion d'Arosa (23 et 24 août 1996) 2752 1.2.4.3 La ratification de la Convention-cadre par la Suisse 2753 1.2.4.4 La conférence de Glaris (6 juin 2001) 2755 1.2.5 La délimitation de l'espace alpin en Suisse 2755 1.2.6 La Convention alpine dans le contexte des efforts européens et mondiaux en matière de développement durable des régions de montagne 2756 1.3 La Convention alpine, instrument d'encouragement d'un développement durable dans l'espace alpin suisse 2758 1.3.1. La politique suisse en faveur des régions de montagne 2758 1.3.2 La Convention alpine, instrument de développement d'une politique globale en faveur des régions de montagne 2759 1.3.3 L'encouragement de la collaboration transfrontalière 2761 1.4 L'objet soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale 2762 1.4.1 Les huit protocoles d'application adoptés et le protocole sur le règlement des différends 2762 1.4.2 La consultation relative aux protocoles adoptés jusqu'en 1997 «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Aménagement du territoire et développement durable», «Tourisme» et «Forêts de montagne» 2763 1.4.3 La consultation relative aux protocoles adoptés après 1997 «Protection des sols», «Energie», «Transports» et «Règlement des différends» 2764 1.5 Les aspects juridiques et la mise en œuvre 2767 1.5.1 La mise en œuvre nationale de la Convention alpine et de ses protocoles 2767 1.5.2 La compatibilité avec le droit national 2767 1.5.3 Une ratification indépendante des différents protocoles d'application 2767 1.5.4 La mise en œuvre 2768

2808 2 Partie spéciale 2768 2.1 La Convention-cadre 2768 2.1.1 Considérations générales 2768 2.1.2 Le cadre institutionnel 2769 2.2 Les protocoles 2770 2.2.1 Considérations générales 2770 2.2.2 Le protocole «Aménagement du territoire et développement durable» 2771 2.2.2.1 Situation initiale 2771 2.2.2.2 Explications relatives au protocole 2771 2.2.2.3 Appréciation 2772 2.2.3 Le protocole «Agriculture de montagne» 2774 2.2.3.1 Situation initiale 2774 2.2.3.2 Explications relatives au protocole 2774 2.2.3.3 Appréciation 2775 2.2.4 Le protocole «Protection de la nature et entretien des paysages» 2777 2.2.4.1 Situation initiale 2777 2.2.4.2 Explications relatives au protocole 2777 2.2.4.3 Appréciation 2778 2.2.5 Le protocole «Forêts de montagne» 2779 2.2.5.1 Situation initiale 2779 2.2.5.2 Explications relatives au protocole 2780 2.2.5.3 Appréciation 2781 2.2.6 Le protocole «Tourisme» 2783 2.2.6.1 Situation initiale 2783 2.2.6.2 Explications relatives au protocole 2783 2.2.6.3 Appréciation 2785 2.2.7 Le protocole «Protection des sols» 2786 2.2.7.1 Situation initiale 2786 2.2.7.2 Explications relatives au protocole 2787 2.2.7.3 Appréciation 2788 2.2.8 Le protocole «Energie» 2789 2.2.8.1 Situation initiale 2789 2.2.8.2 Explications relatives au protocole 2790 2.2.8.3 Appréciation 2791 2.2.9 Le protocole «Transports» 2793 2.2.9.1 Situation initiale 2793 2.2.9.2 Explications relatives au protocole 2794 2.2.9.3 Appréciation 2796 2.2.10 Le protocole «Règlement des différends» 2798 2.2.10.1 Situation initiale 2798 2.2.10.2 Explications relatives au protocole 2798 2.2.10.3 Appréciation 2799 2.2.11 Les dispositions communes à tous les protocoles 2800 2.2.11.1 La recherche, la formation et l'information (chap. III des protocoles) 2800

2809 2.2.11.2 Le contrôle et l'évaluation (chap. IV des protocoles) ainsi que les dispositions finales (chap. V des protocoles) 2802 2.3 La collaboration sur le plan national 2802 2.3.1 La collaboration entre la Confédération et les cantons alpins ainsi qu'au sein de l'administration fédérale 2802 2.3.2 La participation des organisations et des associations intéressées 2803 3 Conséquences 2803 3.1 Les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel aux niveaux fédéral et cantonal 2803 3.2 Les effets sur le droit national

2804 3.3 Les effets sur l'informatique 2804 3.4 Les conséquences économiques 2805 4 Le programme de la législature 2805 5 La relation avec le droit européen 2805 6 Les bases légales 2806 Appendices Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) 2810 Protocole d'adhésion de la principauté de Monaco à la convention sur la protection des Alpes 2820 Arrêté fédéral concernant la ratification des protocoles de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) (projet) 2823 Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable 2824 Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'agriculture de montagne 2835 Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages 2845 Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine des forêts de montagne 2859 Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine du tourisme 2867 Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection des sols 2877 Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'énergie 2888 Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine des transports 2899 Protocole dans le cadre de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) sur le règlement des différends 2912

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la ratification des protocoles de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2002 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 15 Cahier Numero Geschäftsnummer 01.083 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 16.04.2002 Date Data Seite 2740-2809 Page Pagina Ref. No 10 126 217 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.