

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

14.09.2016

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

FR

OL: DE

ACTIVITÉS DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

2015-2016

**A Rapport du Président du Comité de vérification à la
Conférence alpine**

B Proposition de décision

Annexes :

Annexe 1 : Rapport final sur l'examen approfondi du thème « Tourisme »

Annexe 2 : Rapport final sur la demande de vérification du non-respect présumé de l'art. 11(1) du Protocole «Protection de la nature et entretien des paysages » en raison de vingt modifications du règlement relatif à l'espace protégé « Egartenlandschaft um Miesbach » dans le district de Miesbach/Bavière

Annexe 3 : Recommandations d'action pour une application cohérente au niveau alpin de l'article 11 (1) du Protocole Protection de la nature et entretien des paysages

Annexe 4 : Lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6 (3) du Protocole Tourisme en vue d'une pratique cohérente de la mise en œuvre au niveau alpin

A Rapport du Président du Comité de vérification à la Conférence alpine

1. Introduction

Sous la Présidence allemande, le Comité de vérification s'est réuni quatre fois :

- a) 21^{ème} réunion : Berlin, 17 et 18 mars 2015 ;
- b) 22^{ème} réunion : Benediktbeuern, 16 et 17 décembre 2015 ;
- c) 23^{ème} réunion : Berlin, 12 et 13 avril 2016 ;
- d) 24^{ème} réunion : Innsbruck, 6, 7 et 8 juillet 2016.

Le Comité de vérification soumet à la Conférence alpine la proposition de décision illustrée sous le point **B**.

Pour la première fois dans le cadre des activités du Comité de vérification, ce dernier a fait usage de la possibilité d'inviter des experts indépendants pour approfondir un thème dont il était saisi, et alimenter ses travaux grâce à leurs contributions. En même temps, le Comité de vérification a collaboré avec le Groupe de travail « Tourisme durable » et échangé des informations. Ces deux innovations ont enrichi le travail du Comité de vérification et contribué de manière essentielle à ses résultats.

Lors de ses réunions, le Comité de vérification s'est penché sur la deuxième phase de la procédure de vérification ordinaire, conformément au point II.3.1.1. du mécanisme de vérification, et sur l'examen approfondi des thèmes « Tourisme » (2.1.) et « Utilisation économe des sols » (2.2.).

De plus, dans l'optique d'une pratique de mise en œuvre cohérente au niveau alpin, le Comité de vérification a élaboré des lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6 (3) du Protocole Tourisme (3), qu'il soumet à la Conférence alpine pour approbation. En outre, après avoir été saisi d'une demande par une organisation ayant le statut d'observateur, le Comité de vérification a rédigé des recommandations d'action pour l'application cohérente au niveau alpin de l'article 11 (1) du Protocole Protection de la nature. Ces deux instruments contribuent à la sécurité juridique dans l'application des dispositions concernées, et aident les acteurs locaux à mettre en œuvre le système juridique de la Convention alpine.

Enfin, dans le cadre de procédures extraordinaires, le Comité de vérification a été saisi de deux demandes des organisations ayant le statut d'observateur CAA et CIPRA International pour non-respect présumé des dispositions des Protocoles d'application de la Convention

alpine (3.).

2. Procédure ordinaire : deuxième phase de procédure de vérification ordinaire (examen approfondi)

Lors de sa 17^{ème} réunion du mois de décembre 2012 à Berne sous Présidence suisse, le Comité de vérification a choisi les thèmes du « Tourisme » et de l' « Utilisation économe des sols » pour les soumettre à un examen approfondi dans le cadre de la seconde phase de la procédure de vérification ordinaire, conformément au point II.3.1.1. du mécanisme de vérification.

2.1. Examen approfondi du thème « Tourisme »

Sous la Présidence italienne, le Comité de vérification a entamé la vérification approfondie du thème du tourisme, en utilisant d'anciens Rapports de vérification, des Rapports sur l'état des Alpes et d'anciennes études, ainsi que les informations complémentaires fournies par les Parties contractantes ; il a également analysé les questions complémentaires adressées aux Parties contractantes sur les articles 5, 6 et 18 du Protocole Tourisme et sur l'article 12 (1) du Protocole Transports.

Sous la Présidence allemande, le Comité de vérification a analysé les informations complémentaires qui lui sont parvenues, et il a invité quatre experts indépendants à sa 23^{ème} réunion à Berlin pour discuter avec eux des aspects du secteur touristique pertinents pour la mise en œuvre du Protocole Tourisme. Leurs contributions ont été prises en compte pour la rédaction du rapport final. Lors de sa 24^{ème} réunion, le Comité de vérification a adopté à titre provisoire le rapport final sur l'examen approfondi du thème Tourisme, et il l'a finalisé à travers une procédure écrite. Les Parties contractantes avaient jusqu'au 29.08.2016 pour exprimer leur position définitive. Le Comité de vérification soumet donc à la Conférence alpine le rapport final sur l'examen approfondi du thème « Tourisme », avec des recommandations pour les Parties contractantes (Annexe 1).

2.2. Examen approfondi du thème « Utilisation économe des sols »

Lors de sa 21^{ème} réunion à Berlin, le Comité de vérification a également entamé l'examen approfondi du thème « Utilisation économe des sols », en invitant le Secrétariat permanent à analyser la documentation existant sur ce sujet, et en priant les Parties contractantes de mettre à sa disposition les données éventuellement disponibles sur l'utilisation des sols. Au cours de la 24^{ème} réunion du Comité de vérification, le Secrétariat permanent et la Présidence ont présenté un document de travail contenant une liste de sous-thèmes ayant trait à l'utilisation économe des sols. Le Comité de vérification a invité les Parties contractantes à

indiquer à la Présidence et au Secrétariat permanent d'ici au 31.12.2016 les thèmes à traiter en priorité lors de l'examen approfondi du thème « Utilisation économe des sols ».

3. Procédure extraordinaire

Conformément au point II:3.1.2. du mécanisme de vérification, toute demande de vérification d'un cas de non-respect présumé de la Convention et de ses Protocoles donne lieu à une procédure de vérification extraordinaire. Sous la Présidence allemande, le Comité de vérification a examiné deux de ces demandes, l'une concernant le parc éolien du Sattelberg en Italie (3.1), l'autre les modifications de l'espace protégé « Egartenlandschaft um Miesbach » en Allemagne (3.2.).

3.1 Demande de l'organisation ayant statut d'observateur CAA concernant un cas de non-respect présumé de l'article 2 (4) du Protocole Énergie en lien avec l'autorisation de construction d'un parc éolien sur le Sattelberg (Haut-Adige/Tyrol du Sud, Italie)

La demande é été soumise au Comité de vérification dès sa 16^{ème} réunion du mois d'avril 2012 à Lugano. Lors de sa 18^{ème} réunion (avril 2013), le Comité de vérification a suspendu cette procédure en attendant l'adoption d'une décision définitive des autorités et des tribunaux des Parties contractantes concernées ou un changement de la situation de fait. Sous la Présidence allemande, le Comité de vérification a donné suite à cette demande en invitant lors de chaque réunion tous les parties concernées à présenter le cas échéant de nouvelles informations sur la demande. Étant donné que la situation de fait et de droit n'a pas évolué, la procédure n'a pas été reprise.

Durant l'examen de ce cas, le Comité de vérification a toutefois convenu au cours de sa 22^{ème} réunion de Benediktbeuern que l'épuisement des voies juridiques au niveau national ne devait pas être une condition nécessaire pour l'examen des demandes au sein du Comité de vérification. Cette décision ne produit aucun effet sur le cas du Sattelberg.

3.2 Demande de l'organisation ayant statut d'observateur CIPRA International concernant le non-respect présumé de l'art. 11 (1) du Protocole « Protection de la nature et entretien des paysages » en raison de 20 modifications du règlement relatif à l'espace protégé « Egartenlandschaft um Miesbach » dans le district de Miesbach (Bavière, Allemagne)

La demande a été soumise à la 20^{ème} réunion du Comité de vérification en juillet 2014 à Gênes, et le Comité de vérification s'en est occupé depuis. Sous la Présidence italienne déjà, toutes les parties concernées, les observateurs et les Parties contractantes ont pu exprimer leur position par écrit.

Pour éviter ne serait-ce que l'apparence d'un conflit d'intérêt, le Président allemand, en accord avec toutes les Parties contractantes et les observateurs, a prié l'Autriche de présider la réunion du Comité de vérification quand ce dernier traite le cas. Au cours de la 21^{ème} du Comité de vérification, l'organisation ayant statut d'observateur CIPRA International était représentée par un avocat. Lors de sa 21^{ème} réunion à Berlin, le Comité de vérification n'a constaté aucun non-respect présumé résultant des modifications contestées de l'ordonnance sur l'espace protégé « Egartenlandschaft um Miesbach ». Il a toutefois indiqué que ce constat ne pouvait être considéré comme s'appliquant à d'éventuelles futures modifications de l'espace protégé « Egartenlandschaft um Miesbach » car toute modification doit être mesurée à l'aune du critère de protection établi par l'article 11 (1) du Protocole Protection de la nature. Lors de sa 22^{ème} réunion, le Comité a mis fin à cette procédure et adopté son rapport définitif (Annexe 2), ainsi que des recommandations d'action pour une application cohérente au niveau alpin de l'article 11 (1) du Protocole Protection de la nature (Annexe 3). La Conférence alpine a pris note du rapport final par procédure écrite (décision du 5 août 2016), a recommandé aux Parties contractantes, au cas où elles seraient concernées, de mettre en œuvre les recommandations contenues dans ledit rapport final, et a invité le Secrétariat permanent à publier le rapport final et la documentation relative à cette procédure de vérification extraordinaire sous une forme adéquate. Nous ne soumettons donc ici à la Conférence alpine que les lignes directrices pour une application cohérente au niveau alpin de l'article 11 (1) du Protocole Protection de la nature.

4. Lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6 (3) du Protocole Tourisme

Dans sa décision A1 n°3, le XIII^e Conférence alpine de Turin a invité le Comité de vérification, dans l'optique d'une pratique de mise en œuvre coordonnée au niveau alpin, à préparer des lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6 (3) du Protocole Tourisme et, si nécessaire, à utiliser le soutien technique des Groupes de travail et des Plates-formes.

Lors des quatre réunions organisées sous la Présidence allemande, le Comité de vérification s'est consacré intensément à l'élaboration de lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6 (3) du Protocole Tourisme. À cette fin, le Comité de vérification a impliqué le Groupe de travail « Tourisme durable » dans ses travaux. Le Président du Comité de vérification a participé à une réunion de ce Groupe de travail avec un représentant du Secrétariat permanent afin d'intensifier la coopération. Le Comité de vérification a posé des questions spécifiques au Groupe de travail « Tourisme durable », qui sont pertinentes pour l'interprétation de l'article 6 (3) du Protocole Tourisme. La position des Présidents du Groupe de travail a été prise en compte durant l'élaboration des lignes directrices.

La version finale du projet d'interprétation de l'article 6 (3) du Protocole Tourisme a été adoptée à titre provisoire lors de la 24^{ème} réunion du Comité de vérification. Une Partie contractante s'est tout d'abord réservé le droit de donner son accord définitif après avoir effectué des consultations au niveau national ; puis, elle a levé cette réserve dans un courriel du 30.08.2016, et a adopté la version définitive des lignes directrices. Enfin, toutes les autres Parties contractantes ont été invitées à exprimer leur position avant le 13.08.2016, y compris sur les versions linguistiques de leur langue nationale. Aucune contestation n'a été avancée. Le Comité de vérification soumet ces lignes directrices à la Conférence alpine pour approbation (Annexe 4).

5. Complément aux règles de procédure du mécanisme de vérification

Sur la base de son expérience pratique, le Comité de vérification a complété les règles de procédure du mécanisme de vérification afin, d'une part, d'éviter d'éventuels conflits d'intérêt durant la présidence des réunions et, d'autre part, de permettre une publication aussi rapide que possible des résultats du Comité de vérification.

5.1 Éviter les conflits d'intérêt

Lorsqu'il a été saisi de la demande de CIPRA International au sujet de l'espace protégé « Egartenlandschaft um Miesbach », le Comité de vérification a dû examiner un cas concernant la Partie contractante assurant la Présidence. Pour éviter ne serait-ce que l'apparence d'un conflit d'intérêt, le Président a confié la Présidence de la réunion à une autre Partie contractante, avec l'accord des Parties contractantes. Pour permettre une procédure évitant l'apparence d'un conflit d'intérêt ou pour éviter sa survenue lors de l'examen de futurs cas, le Comité de vérification propose de compléter les règles de procédure de la Conférence alpine. À l'avenir, le Comité de vérification pourra, tout au long de la Présidence de la Partie contractante concernée, confier la présidence de la réunion à une autre Partie contractante pour traiter la demande concernée. Cette proposition de modification fait partie intégrante de la proposition de décision des réajustements du corpus réglementaire figurant dans le document AC14/A7.

5.2 Publication rapide des résultats du Comité de vérification

Compte tenu de la durée de la procédure et de la périodicité des Conférences alpines, beaucoup de temps peut s'écouler entre la prise de décision du Comité de vérification et l'approbation des résultats du Comité de vérification par la Conférence alpine. Dans le cadre de l'examen de la demande sur l'espace protégé « Egarten um Miesbach », le Comité de vérification a identifié le besoin concret, notamment pour les acteurs et l'opinion publique, de con-

naître assez rapidement les considérations juridiques du Comité de vérification pour pouvoir les mettre en pratique.

Le Comité de vérification soumet donc à la Conférence alpine une autre modification afin qu'elle prenne une décision. Selon cette modification, le Comité de vérification peut décider de publier à titre provisoire les rapports finaux qu'il a adoptés sur une demande de vérification du non-respect présumé de la Convention alpine et de ses Protocoles, même avant la Conférence alpine suivante. Ne sont toutefois pas concernées les recommandations, ce qui permet d'assurer la publication des constatations purement factuelles et des avis juridiques avant la Conférence alpine, mais pas des recommandations, qui peuvent avoir une valeur politique. Cette proposition de modification fait également partie intégrante de la proposition de décision des réajustements du corpus réglementaire figurant dans le document AC14/A7.

B Proposition de décision

La Conférence alpine

1. prend note du rapport de la Présidence du Comité de vérification ;
2. adopte les lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6 (3) du Protocole Tourisme en vue d'une pratique cohérente de la mise en œuvre au niveau alpin ;
3. prie les Parties contractantes et le Secrétariat permanent, et invite les observateurs à rendre ces lignes directrices accessibles aux décideurs et au public ;
4. adopte les recommandations d'action pour une application cohérente au niveau alpin de l'article 11 (1) du Protocole Protection de la nature, et invite les Parties contractantes à mettre en œuvre ces recommandations d'action le cas échéant ;
5. adopte le rapport final sur l'examen approfondi du thème « Tourisme », et invite les Parties contractantes à prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux recommandations contenues dans ce rapport.



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

FR

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

1



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija
Alpine Convention
German Presidency 2015 – 2016

Comité de vérification
de la Convention alpine

ImplAlp/2016/24/7/1

(OL:DE)

EXAMEN APPROFONDI DU THÈME « TOURISME »

Rapport final

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXAMEN APPROFONDI

Conformément au point II.3.1.1. du mécanisme de vérification (décision ACXII/A1), la procédure de vérification ordinaire prévoit la rédaction d'un rapport sur le respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application sur la base des rapports nationaux remis à intervalles de dix ans (phase 1), et un examen approfondi des domaines dans lesquels des lacunes de mise en œuvre ont été constatées au cours de la phase 1 (phase 2). Au cours de cette deuxième phase, le Comité de vérification vérifie les progrès accomplis dans l'élimination des lacunes constatées. Le point II.3.1.10. du mécanisme de vérification (décision ACXII/A1) prévoit que le Comité de vérification peut utiliser, outre les informations fournies par les Parties contractantes, d'autres sources d'information, telles que les Rapports sur l'état des Alpes, les rapports, études et prises de position des Groupes de travail et des Plates-formes et les résultats des projets. De plus, des experts peuvent être consultés. Le Comité peut proposer des améliorations dans la mise en œuvre de la Convention alpine et de ses Protocoles d'application. Peuvent également être utilisés à cette fin des exemples de bonnes pratiques des autres Parties contractantes. Il incombe au Comité de vérification de décider des thèmes qu'il souhaite approfondir et dans quel ordre il souhaite le faire.

La phase 2 de la Procédure de vérification ordinaire a été effectuée pour la première fois. Il s'est avéré qu'une détermination plus précise du contenu des obligations prévues par les dispositions de la Convention alpine et de ses Protocoles pourrait être utile. La première procédure de vérification a été à bien des égards un processus d'apprentissage, en

particulier pour ce qui est de la recherche d'informations. Ceci devrait permettre à l'avenir au Comité de vérification de s'acquitter encore mieux de sa mission consistant à aider les Parties contractantes à respecter ces obligations.

II. PROCÉDURE

Dans le cadre des recommandations formulées par la Conférence alpine à partir des rapports de vérification rédigés par le passé (documents ACX/B2/2 et ACXI/A1/2), le 17^{ème} Comité de vérification (décembre 2012, Berne) a retenu les thèmes du « Tourisme » et de l' « Utilisation économe des sols » pour la deuxième phase de la procédure de vérification ordinaire en cours. Le Comité de vérification a décidé durant sa 18^{ème} réunion à Ponte di Legno (avril 2013) de commencer par le thème « Tourisme ». Les recommandations de la Conférence alpine sur ce thème concernaient l'amélioration de la mise en œuvre des obligations des Parties contractantes pour encourager le tourisme durable, notamment à travers des mesures renforçant la compétitivité du tourisme proche de la nature aux termes de l'article 6 du Protocole Tourisme, en particulier des paragraphes 3 et 4, des actions visant à éviter et à éliminer les nuisances pour l'environnement causées par les activités et les infrastructures touristiques, et une meilleure application des dispositions concernant l'utilisation de véhicules motorisés et d'aéronefs pour les activités de loisirs aux termes des dispositions des articles 15 paragraphe 2 et 16 du Protocole Tourisme, et de l'article 12 paragraphe 1 du Protocole Transports

Pour avoir un aperçu de la documentation concernée, le Comité de vérification a tout d'abord réalisé un tableau récapitulatif des difficultés, des lacunes et des contradictions du secteur du tourisme, avec des exemples de mise en œuvre. Ce tableau se base sur les rapports du Comité de vérification (documents ACX/B2/1 et ACXI/A1/1), les Rapports sur l'état des Alpes, en particulier le quatrième rapport « Tourisme durable dans les Alpes », les études et les informations complémentaires fournies par les Parties contractantes. Sur la base du tableau, le 20^{ème} Comité de vérification s'est penché de manière approfondie sur les articles 5, 6 et 18 du Protocole Tourisme, ainsi que sur les articles 12(1) du Protocole Transport, et il a formulé des questions supplémentaires sur ces articles (document ImplAlp/2013/19/4/3).

Lors de ses 20^{ème}, 21^{ème} et 22^{ème} réunions, le Comité de vérification a invité les Parties contractantes à transmettre dans les délais impartis leurs réponses à ces questions dans les quatre langues officielles de la Convention alpine aux membres du Comité de vérification et au Secrétariat permanent. À la date du 9 mars 2016, les pays suivants avaient envoyé leurs réponses : Allemagne et Autriche (qui ont respecté les délais et ont envoyé leurs réponses dans les quatre langues de la Convention alpine), Suisse, France et Slovénie (dans les quatre langues de la Convention alpine) et Italie (seulement en italien). Le Liechtenstein, Monaco et l'UE n'ont pas répondu. Le 30 septembre 2015, le CAA et CIPRA International ont envoyé une contribution commune sur les articles 5(1), 6(1), 6(2), 6(3), 6(4) du Protocole Tourisme et 12(1) du Protocole Transports. Les

Présidents du Groupe de travail « Tourisme durable » ont transmis le 23 février 2016 une synthèse des réponses des membres du Groupe de travail aux questions concernant les articles 5(2), 6(1), 6(2) et 6(3) du Protocole Tourisme¹.

Pour compléter la documentation disponible, après avoir consulté les Parties contractantes, la Présidence et le Secrétariat permanent ont invité des experts – Andrea Macchiavelli (Université de Bergame, Italie), Franz Pretenthaler (Joanneum Research, Graz, Autriche), Sonja Sibila Lebe (Université Maribor, Slovénie) et Matthew Naylor (Université de Grenoble, France) – à participer à la 23^{ème} réunion du Comité de vérification en avril 2016 à Berlin. Le Comité de vérification a mené une discussion approfondie avec ces experts du tourisme sur la mise en œuvre pratique des articles 5, 6 et 18 du Protocole Tourisme au niveau alpin. Cette collecte d'informations était réalisée pour la première fois sous cette forme, et elle s'est avérée fort utile.

Enfin, la Conférence sur le « Tourisme durable dans les Alpes : un défi (sans alternative) » organisée par la Présidence allemande le 8 juin 2016 à Sonthofen a permis de peaufiner le rapport final, surtout s'agissant des exemples de mise en œuvre.

Lors de sa 24^{ème} réunion en juillet 2016 à Innsbruck le Comité de vérification a adopté à titre provisoire le projet de rapport final préparé par la Présidence et le Secrétariat permanent concernant l'examen approfondi du thème « Tourisme » avec les amendements élaborés conjointement. Par la suite le Comité de vérification a finalisé le projet par procédure écrite et l'a soumis pour approbation à la XIV^{ème} Conférence alpine par le biais du Comité permanent.

III. SITUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION ALPINE SUR LE THÈME DU « TOURISME » VISÉES PAR L'EXAMEN APPROFONDI

1. L'art. 5(1) du Protocole Tourisme de la Convention alpine énonce :

« Les Parties contractantes s'engagent à veiller à un développement touristique durable avec un tourisme respectueux de l'environnement. A cette fin, elles soutiennent l'élaboration et la mise en œuvre de concepts directeurs, de programmes de développement, de plans sectoriels, initiés par les instances compétentes au niveau le plus approprié, qui tiennent compte des objectifs du présent protocole. »

a.) Questions du Comité de vérification

Question a : Comment les Parties contractantes ont-elles appuyé l'élaboration de ces concepts directeurs, programmes de développement et plans sectoriels ? Comment leur

¹ Les versions complètes de toutes les contributions mentionnées sont disponibles sur le site web de la Convention alpine www.alpconv.org.

mise en œuvre est-elle assurée ? Quels sont les exemples de mise en œuvre au niveau régional et local ?

Question b : Quels sont les moyens mis en œuvre pour assurer que ces concepts directeurs, programmes de développement et plans sectoriels tiennent compte des objectifs du Protocole ?

b.) Mesures des Parties contractantes

Les Parties contractantes qui ont répondu à cette question évoquent l'élaboration de documents pour orienter le tourisme vers le développement durable, et en fournissent des exemples au niveau régional.

L'Allemagne évoque le concept touristique du gouvernement bavarois, qui a valeur de modèle pour tous les acteurs concernés et inclut toutes les politiques touchées par le tourisme. La tâche et le but de la politique touristique au niveau fédéral allemand sont de définir les conditions-cadre pour un développement du tourisme positif, durable et compatible avec l'environnement. La planification concrète, le développement et la promotion directe du tourisme relèvent de la responsabilité des Länder. L'État fédéral et les Länder définissent leurs objectifs et leurs activités à intervalles réguliers au sein d'un Comité réunissant l'État fédéral et les Länder. Dans le cadre de sa politique touristique, l'Allemagne mise sur le dialogue avec tous les acteurs du tourisme, ainsi que sur le conseil mutuel et le soutien. Il en va de même pour l'aménagement du territoire et le développement régional.

En France, l'élaboration de concepts directeurs, de programmes de développement et de plans sectoriels est exigée par la législation nationale. Les objectifs à moyen terme du développement touristique sont définis par le Code du tourisme et par le schéma directeur régional de développement du tourisme et des loisirs, en particulier en ce qui concerne les aspects financiers. La Région élabore de plus un schéma directeur d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui décrit, aux termes de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), les principaux objectifs relatifs au choix du lieu d'implantation des grandes installations et infrastructures et des services d'intérêt général pour contribuer au maintien des conditions d'existence dans les zones problématiques, au développement harmonieux des espaces urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des zones détériorées et à la protection de l'environnement et du patrimoine culturel, tout en tenant compte de la dimension interrégionale et transfrontalière. Au niveau local, le Code de l'urbanisme réglemente l'utilisation de l'espace. Il garantit la prise en compte de tous les aspects du développement durable au vu des objectifs touristiques, sur la base du schéma de cohérence territoriale (SCoT), du Plan local d'urbanisme ou de la carte communale. Un équilibre doit être instauré entre l'espace rural et urbain, avec une répartition géographique équilibrée et une diminution des émissions des gaz à effet de serre par

l'utilisation de moyens de transport alternatifs. Les Unités Touristiques Nouvelles (UTN) constituent des opérations de développement touristique en zone de montagne. Elles relèvent de régimes différents selon que le territoire est couvert ou non par un SCoT. Issues de la loi montagne, leur but est de concilier, d'une part, l'objectif de développement et, d'autre part, la protection nécessaire des espaces naturels, particulièrement sensibles en zone de montagne, notamment en empêchant le développement d'une urbanisation dispersée. Lorsqu'il n'y a pas de SCoT, les UTN sont autorisées par le biais d'un régime spécifique. L'autorisation est délivrée par le préfet coordonnateur de massif pour les UTN de massif (les plus importantes) ou par le préfet de département pour les UTN départementales. Le porteur de l'UTN doit présenter un dossier décrivant le projet, ses caractéristiques, les effets prévisibles et les conditions économiques et financières. Lorsque le territoire est couvert par un SCoT, les UTN ne sont pas soumises au régime d'autorisation présentée, mais le SCoT doit prévoir la création des UTN sur son territoire. A cet effet, le document d'orientation et d'objectifs doit définir certaines caractéristiques de ces UTN.

En 2013, l'Italie a élaboré un Plan stratégique national pour le tourisme (PST2020), qui est essentiellement mis en œuvre par le Ministère des activités régionales et par les Ministères du tourisme des régions autonomes, lesquels utilisent des instruments de planification stratégique basés sur le PST2020. En particulier l'action 35 du PST2020 « Mise en place d'un programme pour la sensibilisation à l'environnement », est consacrée aux relations entre tourisme et environnement et à la qualité des espaces publics à usage touristique.

L'Autriche met en avant les programmes de l'État fédéral, ainsi que les plans, programmes et concepts directeurs des Länder, qui font parfois référence de manière explicite à la Convention alpine.

La politique suisse en matière de tourisme vise l'amélioration des conditions cadre pour les entreprises du secteur, l'accroissement de l'attrait de l'offre touristique et la promotion de la Suisse sur les marchés touristiques. La prise en compte des principes du développement durable constitue un objectif important également dans le cadre de la stratégie de croissance.

En Slovénie, la Stratégie pour le développement touristique 2012-2016 du Ministère de l'Économie, ainsi que d'autres documents, comme le Plan de gestion du Parc national du Triglav 2015-2024, assurent l'orientation des activités touristiques selon les principes de la durabilité. De plus, des formations sont proposées sur la gestion écologique des établissements hôteliers, et des aides financières sont accordées pour l'obtention du Label écologique européen. En outre, la mise en œuvre au niveau national du Système européen d'indicateurs touristiques ETIS et du Système mondial GSTC a également démarré.

Les États membres de l'UE se réfèrent à la Directive européenne 2001/42/CE relative à l'évaluation des impacts environnementaux de certains plans, qui prévoit une évaluation environnementale stratégique pour les aspects touristiques aussi. En Suisse on effectue une « évaluation des effets » combinant l'évaluation environnementale stratégique avec un audit environnemental ciblé sur le projet.

c.) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

En Allemagne, l'élaboration et la mise en œuvre des concepts directeurs pour le développement touristique durable est concertée avec toutes les organisations et associations prépondérantes, qui participent donc activement à cette démarche. De plus, les acteurs du secteur du tourisme sont conseillés et soutenus. Il en va de même pour l'aménagement du territoire et le développement régional.

En France des objectifs sont assignés aux documents de planification (SCot, PLU et carte communale), qui doivent prévoir la mise en œuvre des objectifs écologiques aux termes du Code de l'urbanisme. Les plans, programmes et projets sont soumis à une évaluation environnementale au titre du Code de l'environnement. De plus, dans le cadre de la procédure UTN, en l'absence de SCoT la création des Unités Touristiques Nouvelles nécessite une demande d'autorisation, communiquée auprès du public et soumise à l'avis préalable d'un certain nombre de représentants des autorités, notamment la commission spécialisée UTN du comité de massif ou la commission départementale de la nature, des sites et des paysages, qui vérifie le respect de certaines dispositions du Code de l'urbanisme dans les régions de montagne, en particulier la qualité des sites et leur équilibre écologique. L'un/e des expert/e/s interrogé/e/s estime que les plans adoptés par le Conseil national de la montagne et le Comité de massif des Alpes ont en réalité souvent un caractère symbolique, et qu'ils ne sont pas suffisamment pris en compte au niveau de la mise en œuvre.

En Italie, depuis 2001 le tourisme relève exclusivement de la compétence régionale. Les documents de planification des régions se référant au tourisme sont soumis à l'évaluation environnementale stratégique qui doit assurer que les impacts négatifs potentiels sur l'environnement sont évités. Un monitoring au niveau national est effectué par l'Observatoire national du tourisme (ONT), agissant sur la base d'accords avec l'Institut national de statistique ISTAT, la banque nationale italienne Banca d'Italia et l'union italienne des chambres de commerce Unioncamere. Des procédures sont en cours pour rétablir le rôle de l'État en tant qu'acteur définissant les orientations. L'un/e des expert/e/s interrogé/e/s indique qu'il existe des lois, des programmes et des plans supra-communaux, mais que les compétences effectives en matière d'utilisation relèvent des communes, si bien qu'en réalité les décisions prises s'écartent du contenu prévu par les plans supra-communaux.

En Autriche, les objectifs des concepts directeurs adoptés par les Länder dans le secteur touristique recoupent ceux du Protocole Tourisme de la Convention alpine dans bien des domaines. La plupart de ces documents ont vu le jour à l'issue d'un large processus participatif qui a impliqué tous les acteurs dans l'intérêt de la Convention alpine.

La Suisse a décidé de prendre en compte le développement durable dans toutes les politiques sectorielles, y compris le tourisme. À cette fin, un échange régulier d'informations s'est instauré entre l'Office fédéral du développement territorial et la politique touristique et régionale. L'atteinte des objectifs est assurée par la collaboration qui s'est instaurée entre les politiques en matière d'environnement et de tourisme.

La Slovénie déclare que le Ministère compétent tient compte du Protocole Tourisme et de la législation européenne et globale pour assurer un développement durable du tourisme et des destinations touristiques. De plus, le Ministère incite les autres acteurs du tourisme au niveau régional et local à agir dans le sens du développement touristique durable. L'un/e des expert/e/s interrogé/e/s estime que la mise en place du label écologique pour les hôtels et les incitations financières fournies par le Ministère de l'Économie slovène ont déjà généré des effets positifs.

Les Présidents du Groupe de travail « Tourisme durable » indiquent qu'il n'existe pas au niveau national de plans ni de programmes sectoriels de développement touristique se référant au territoire de la Convention alpine. Dans la plupart des cas, le tourisme fait partie intégrante des plans de développement régional, si tant est qu'ils existent. L'élaboration de ces concepts directeurs, programmes de développement et plans sectoriels relèvent de la législation générale sur l'aménagement du territoire.

Les Présidents du Groupe de travail « Tourisme durable » préconisent d'accepter les évaluations préalables négatives pour obtenir la révision des plans et projets et garantir un suivi régulier des procédures lors des évaluations ultérieures.

Concernant la question du niveau le plus approprié pour élaborer et mettre en œuvre des concepts directeurs visant au développement touristique durable, certains des experts interrogés estiment que le fait de penser et de planifier l'activité touristique à petite échelle pose problème. Les unités de grande taille sont plus compétitives ; elles permettent donc d'adopter des procédures plus respectueuses de l'environnement en matière de développement d'infrastructures, et ce grâce aux effets de synergie. Il convient en outre de remarquer qu'un développement touristique à l'échelon intercommunal aboutirait à une meilleure concertation et à une diversification de l'offre touristique. De plus, dans les régions où la planification est réalisée à grande échelle, les projets interrégionaux tels que les pistes cyclables sont plus faciles à réaliser car la coopération y est déjà ancrée. Un/e expert/e indique que dans une Partie contractantes au moins, la création de syndicats ou de regroupements inter-communaux pour le développement touristique ne fonctionne que si l'État apporte des co-financements. Dans ce domaine, la planification est effectuée trop

à court terme car elle se limite toujours à la durée des financements. Les instruments qui favorisent la planification à long terme et la sensibilisation sont dès lors importants.

d.) Positions des Parties contractantes et des Observateurs

Le CAA et CIPRA International indiquent qu'en Allemagne, le gouvernement bavarois adopte une approche durable mais que cela ne se concrétise pas toujours dans les concepts directeurs et les programmes de développement.

L'Allemagne ne partage pas ce point de vue, car elle estime que les concepts directeurs des destinations touristiques et les programmes de développement de tous les niveaux touristiques sont au service du développement durable respectueux de l'environnement. Il existe dans ce domaine une bonne pratique de mise en œuvre.

Au sujet de la mise en œuvre pratique en Bavière (Allemagne), le CAA et CIPRA International indiquent qu'en dépit du changement climatique, d'importantes aides publiques sont allouées aux infrastructures de sports d'hiver alpines, ce qui n'est pas sans risques économiques. À titre d'exemple, le CAA et CIPRA citent les projets relatifs à Garmisch-Partenkirchen, Jenner/Berchtesgaden et Sudelfeld (extension et modernisation des domaines skiables, y compris des installations d'enneigement).

L'Allemagne explique que les aides publiques destinées au secteur touristique en Bavière se limitent à la promotion du marketing, ce qui se réfère notamment aux dispositions européennes en matière d'aides d'État. De plus, le programme régional d'aide aux remontées mécaniques est tout à fait conforme aux dispositions européennes en matière d'aides d'État et au Protocole Tourisme de la Convention alpine. Ainsi, ne sont aidés que les projets revêtant une importance touristique, contribuant à améliorer la qualité de l'offre touristique, assurant l'utilisation des remontées mécaniques tout long de l'année - c'est-à-dire aussi pour la pratique du tourisme estival -, conformes aux intérêts de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire, et conçus conformément au Plan alpin, qui fait partie intégrante du Programme de développement régional. La rentabilité doit être jugée essentiellement sur la base des dépenses effectuées par les touristes et du nombre d'arrivées. Les localités touristiques qui ont bénéficié d'investissements dans les infrastructures ont ainsi vu le nombre de visiteurs augmenter de 40 %, et le nombre de nuitées d'environ 11 %.

Le CAA et CIPRA International indiquent qu'il existe encore des marges d'action pour soutenir la création des « Villages de l'alpinisme » (<http://www.mountainvillages.at/>) en Bavière.

L'Allemagne souligne que la Bavière est tout à fait disposée à étendre le concept de l'ÖAV/DAV (Club alpin autrichien/Club alpin allemand) afin d'étendre la certification des Villages de l'alpinisme à d'autres localités touristiques bavaroises. À cette fin, une

coopération est nécessaire avec les associations et les responsables locaux. Seul un principe bottom-up permettra de garantir le succès de ce concept dans un esprit durable et à long terme. Dans cette optique, l'État bavarois entretient un dialogue constant avec les associations et les responsables locaux.

Le CAA et CIPRA International mentionnent également le Plan alpin bavarois, un instrument qui s'inscrit dans le Programme de développement du Land de 1972. Pour prévenir la surexploitation, préserver les espaces naturels et minimiser les risques liés aux avalanches et à l'érosion, ce Programme réglemente l'autorisation des infrastructures de transport (par ex. remontées mécaniques, téléphériques, pistes, routes et sentiers). Trois zones (C, B et A) sont prévues : une zone dans laquelle les nouvelles infrastructures de transport ne sont absolument pas possibles (zone C, à l'exception des sentiers d'alpage et forestiers), une zone dans laquelle elles doivent respecter des critères rigoureux (zone B), et une zone dans laquelle elles sont possibles en principe, mais doivent faire l'objet d'une étude d'impact sur l'espace et l'environnement.

L'Allemagne ajoute que le Plan alpin est pris en compte d'une manière générale dans la version actuelle du Programme de développement régional 2013, qui constitue la base de l'action politique du gouvernement bavarois.

S'agissant de la procédure française des UTN, le CAA et CIPRA International indiquent qu'il s'agit d'un instrument important pour adapter, approuver ou interdire les nouvelles infrastructures touristiques, mais qu'ils estiment menacé par la loi « Macron » de 2015. Les deux organisations ajoutent que le SCoT devrait être complété par des expertises détaillées, en particulier en ce qui concerne les nouvelles infrastructures touristiques.

La France déclare que l'article 106 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 dite « loi Macron » a confié au gouvernement la mission de supprimer par ordonnance l'actuelle procédure relative aux Unités Touristiques Nouvelles (UTN). Cette loi prévoit la suppression de la procédure d'autorisation des unités touristiques nouvelles prévue au code de l'urbanisme, tout en prévoyant les modalités suivant lesquelles ces unités touristiques sont créées et contrôlées dans le cadre des documents d'urbanisme ou des autorisations d'urbanisme.

Le CAA et CIPRA International indiquent qu'en Italie il existe de nombreux exemples positifs de projets et de modèles de tourisme alternatifs, comme Sweet Mountains (<http://www.sweetmountains.it/fr>), mais qu'ils reposent sur des initiatives privées en l'absence de plans régionaux ou nationaux.

Selon le CAA et CIPRA International, il manque en Suisse un plan stratégique global pour les régions de montagne, qui tiennent également compte du secteur touristique. La loi sur la protection de la nature et du paysage est souvent mise à mal, car les intérêts économiques priment sur ceux de la protection de la nature et du paysage.

En outre, le CAA et CIPRA International recommandent de développer les échanges d'informations entre le niveau politique régional et national.

e.) Exemples de mise en œuvre

Les exemples de mise en œuvre évoqués par l'Allemagne concernent l'Allgäu, la région de Berchtesgaden et la Stratégie de durabilité 2020 pour la région de Garmisch-Partenkirchen.

Depuis 2009, l'Allgäu adopte une stratégie de marque innovante axée sur la durabilité. Ainsi, l'attribution du label officiel – le label textuel et graphique Allgäu – est subordonnée au respect de certains critères de durabilité. Outre les entreprises du secteur touristique et para-touristique, ce label peut être attribué aux professionnels de l'agriculture et de l'énergie, ainsi qu'à des villes ou communes partenaires du label. Le parc naturel « Nagelfluhkette » et l'« Allgäuer Moorallianz » (Alliance des tourbières de l'Allgäu) s'engagent dans la gestion des visiteurs et dans la mise en œuvre de l'expérience nature. La réduction des émissions de CO² est encouragée par des projets tels que « Energiezukunft Allgäu » et « Energieeffizienz-Netzwerk Allgäu », ainsi que par l'utilisation de vélos et de voitures électriques. À travers l'offre phare « Outdoor führt weiter », l'agence de voyage faszinatour (http://faszinatour.eu/unternehmen/index_en.htm) propose un produit pédagogique durable, qui permet aux participants de réaliser eux-mêmes leurs projets (par exemple sur les plantes des forêts ayant une fonction de protection, sur l'amélioration de l'habitat naturel des animaux rares, etc.).

La région du Watzmann et du Königssee est un Parc national depuis 35 ans déjà. Grâce à son programme de randonnées et à son concept de sentiers, l'espace protégé est ouvert aux visiteurs en quête de loisirs, sans toutefois déranger la flore et la faune sensibles. Par ailleurs, en 1990 l'UNESCO a déclaré la région de Berchtesgadener Land réserve de biosphère en vertu de l'exemplarité de son paysage rural et naturel alpin. Des offres touristiques durables ont été développées dans ce cadre. Depuis 2001, la société de chemins de fer allemande propose l'offre « Fahrtziel Natur », qui permet aux touristes de visiter les plus belles régions allemandes tout en respectant la nature ; ainsi, ils peuvent se rendre notamment dans le Berchtesgadener Land en utilisant des moyens de transport proches de la nature. La région est desservie par un bon réseau de transports publics. Les bus de la région de Berchtesgaden-Königssee et les bus citadins de Bad Reichenhall sont gratuits pour les détenteurs de la carte visiteurs. Grâce à leur offre de mobilité douce et respectueuse de l'environnement, Bad Reichenhall et Berchtesgaden font partie des « Perles des Alpes ». De plus, la commune de Ramsau a reçu en 2015 le label de « Village de l'alpinisme ».

Les exemples de mise en œuvre au niveau local évoqués par la France se réfèrent aux communes de la vallée de Chamonix ont mis en place une politique de déplacements en

transports en commun depuis plus de 10 ans. Ainsi, le train Mont-Blanc Express dessert tous les villages de St Gervais-les-Bains-le Fayet à Martigny (Suisse). Par ailleurs, la ville de Chamonix a mis en place un service de transports à la demande, des voies spécifiques dédiées aux bus, l'installation du wifi dans les bus ou encore la mise en place d'un plan véhicules propres électriques (notamment pour les bus). Par ailleurs, l'utilisation des transports en commun est gratuite pour les détenteurs de la carte d'hôte remise lors de l'arrivée dans tout hébergement de la région. L'appel à projets MO₂ "montagne et mobilité" (2016) lancé par Transdev, Chambéry Métropole et la vallée de Chamonix a désigné deux lauréats : Chamooove (Chamonix) - application numérique permettant de trouver facilement et rapidement une solution de transport en commun et Hippomobile (Megève) - plateforme de transport en navette hippomobile avec en complément une assistance électrique pour compléter la traction fournie par le cheval. D'autres exemples se réfèrent aux schémas de cohésion territoriale des régions de Chablais, Fier-Aravis et d'Arlysère, qui ont déjà été approuvés, ainsi qu'aux schémas de la Tarentaise-Vanoise, de la Maurienne et du Pays des Écrins, qui sont encore en cours d'élaboration.

L'Italie évoque le plan touristique de la Région autonome Frioul-Vénétie julienne 2014-2018, qui positionne l'ensemble de la région comme une destination de tourisme durable. Ce plan contient des dispositions favorables au tourisme durable dans le secteur du tourisme, de l'agriculture, de la gastronomie, du transport, de l'artisanat et de l'industrie.

L'Autriche signale le Programme klimaaktiv mobil dans le cadre de l'Initiative de protection du climat du Ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau (<http://www.klimaaktiv.at/english.htm>), qui fournit des conseils gratuits et des incitations financières aux entreprises, aux gestionnaires de flottes et aux maîtres d'ouvrages, ainsi qu'aux villes, aux communes, aux régions, aux acteurs du tourisme, aux écoles et aux initiatives pour les jeunes, pour le développement et la mise en œuvre de projets de mobilité et de mesures de transports réduisant les émissions de CO₂. Dans ce contexte, les aides sont accordées en priorité à la « Gestion de la mobilité liée aux loisirs et au tourisme ». Le Land met en œuvre des concepts, des programmes et des plans, comme le Manuel pour le tourisme en Haute-Autriche 2011-2016, le Concept directeur du tourisme 2010+ et la Stratégie pour le tourisme 2020 dans le Vorarlberg, le Plan stratégique Tourisme 2020 à Salzbourg et, en lien direct avec la Convention alpine, le document stratégique consacré au développement régional du Tyrol, « Tyrol, espace d'avenir », le plan d'aménagement du territoire intitulé « Développer le tourisme en respectant l'espace » et le Programme tyrolien des téléphériques et des domaines skiables. De plus, dans le cadre du programme pour le développement rural et avec le Club alpin autrichien comme porteur de projet, l'Autriche a lancé le projet des Villages de l'alpinisme et l'a financé depuis l'origine.

L'exemple mentionné par la Suisse est le soutien à la création des parcs naturels régionaux, comme le Parc naturel régional de Gantrisch évoqué par l'office fédéral de

l'environnement, qui sont promus par Suisse Tourisme et contribuent à positionner la Suisse comme pays offrant un tourisme proche de la nature.

2. L'art. 5(2) du Protocole Tourisme de la Convention alpine énonce :

« Ces mesures permettront d'évaluer et de comparer les avantages et inconvénients des développements envisagés notamment sur les

- a) conséquences socio-économiques sur les populations locales,
- b) conséquences pour les sols, l'eau, l'air, l'équilibre naturel et les paysages, en tenant compte des données écologiques spécifiques, des ressources naturelles et des limites d'adaptation des écosystèmes,
- c) conséquences sur les finances publiques.»

a.) Question du Comité de vérification

Question : Comment les avantages et les inconvénients des développements envisagés sont-ils évalués et comparés sur les aspects suivants ?

- a. conséquences socio-économiques sur les populations locales,*
- b. conséquences pour les sols, l'eau, l'air, l'équilibre naturel et les paysages, en tenant compte des données écologiques spécifiques, des ressources naturelles et des limites d'adaptation des écosystèmes,*

b.) Mesures des Parties contractantes

Les Parties contractantes qui ont répondu à cette question indiquent qu'elles considèrent attentivement les aspects susmentionnés dans le cadre de l'aménagement régional et des procédures d'autorisation.

L'Allemagne indique que l'évaluation des programmes de développement régional relève en premier lieu de la compétence des Länder. Les administrations régionales en charge de la planification et les administrations des Länder pondèrent tous les intérêts dans le cadre des procédures d'autorisation, en prenant en compte les impacts socio-économiques et les impacts des autres aspects mentionnés.

La France indique que l'évaluation environnementale des plans, programmes et projets contribue à placer l'environnement au centre du processus décisionnel. Cette évaluation accompagne et influence l'ensemble du processus d'élaboration des plans, programmes et projets. Dans le cadre d'un SCoT ou d'une PLU, l'évaluation environnementale prend en compte tous les aspects et décisions d'aménagement qui concernent le territoire, et donc la somme de tous les impacts sur l'environnement. Il se dégage de ces évaluations une problématique environnementale qui est mise en regard avec les directives et les dispositions des plans ou des concepts directeurs, afin de proposer des mesures permettant d'éviter, de réduire ou de compenser les impacts sur l'environnement. De plus,

les documents d'accompagnement des UTN comportent un chapitre relatif à l'environnement dans la demande d'autorisation. Ce chapitre décrit notamment l'état du milieu naturel et les effets prévisibles du projet sur le volume de trafic. La procédure UTN prévoit également un examen des conditions générales de faisabilité économique et financière du projet, mais aussi des impacts du projet sur les finances locales.

En outre, la France et la Slovénie indiquent que tous les plans, programmes et projets sont soumis à une évaluation environnementale stratégique englobant la somme des incidences environnementales au sens de la Directive de l'UE.

En Italie, l'évaluation relève principalement des compétences des Régions, qui ne sont soumises que partiellement aux conditions fixées par l'État. Afin d'éviter la fragmentation juridique, les stratégies d'intervention des régions sont inscrites dans leurs lois spécifiques du tourisme, lesquelles prévoient une programmation annuelle (Région Lombardie) ou pluriannuelle (Région Ligurie). Les données collectées au niveau national par l'Observatoire national du tourisme (ONT) ou par les institutions régionales - comme celles de la Province autonome de Trente et de la Région Piémont - permettent d'effectuer des analyses socioéconomiques et environnementales.

Les stratégies des Länder autrichiens dans le domaine de la politique touristique prennent en compte les conséquences socioéconomiques des développements envisagés, ainsi que les conséquences sur la nature et le paysage. Il convient ici de signaler le Compte satellite régional du tourisme de Haute-Autriche, qui permet d'évaluer et de mesurer chaque année l'augmentation de la valeur ajoutée, mais aussi l'analyse approfondie des onze Communautés locales d'aménagement du Tyrol, chacune structurée différemment. Cette analyse tire les conclusions suivantes au sujet des effets des activités touristiques sur la population locale : en matière de tourisme hivernal, les grands domaines skiables – lorsqu'ils sont situés à faible distance – semblent constituer une condition indispensable pour un bon développement. En été, les tendances sont moins tranchées. S'agissant de l'impact des aides sur les régions peu équipées en infrastructures, il convient de souligner que le tourisme peut certes soutenir le marché de l'emploi dans les régions excentrées, mais qu'il semble avoir un faible impact sur les mouvements migratoires. L'interprétation semble plutôt suggérer que le tourisme contribue faiblement à endiguer l'exode démographique.

En Suisse, la Nouvelle politique régionale de la Confédération soutient les régions dans leur démarche d'accroissement de la compétitivité. L'Office fédéral de l'environnement est responsable de la protection et de la mise en valeur de la nature et du paysage. De plus, il est chargé de coordonner la mise en œuvre des mesures d'adaptation aux changements climatiques ayant aussi trait au tourisme.

Enfin, la Slovénie souligne que la prise en compte des intérêts de la population locale dans les activités touristiques relève de la responsabilité des communes. Cette dernière

est exercée dans le cadre de l'aménagement du territoire. Le Réseau de communes « Alliance dans les Alpes » a élaboré des recommandations en ce sens.

c.) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

Selon les Présidents du Groupe de travail « Tourisme durable », la procédure d'évaluation environnementale stratégique doit aussi prendre en compte les aspects économiques et sociaux. À l'heure actuelle, les conséquences socioéconomiques des plans touristiques sur la population locale ne relèvent pas de la législation européenne, mais font seulement partie intégrante de la planification régionale.

L'un/e des expert/e/s interrogé/e/s indique en outre que le risque socio-économique découlant de la fluctuation des flux touristiques n'est pas pris en compte de manière systématique. Les informations relatives aux impacts socio-économiques des projets touristiques sur la population de l'espace alpin sont insuffisantes. L'expert/e suggère donc de créer une solide base de données à l'échelon alpin dans le cadre de la Convention alpine.

Un/e autre expert/e suggère d'introduire l'obligation d'analyses économiques préalables. Ces analyses doivent être réalisées en amont de toutes les autres vérifications - comme l'évaluation d'impact sur l'environnement - et en amont des premiers investissements, de manière à ne réaliser que des projets économiquement rentables et respectueux de l'environnement. Dans ce contexte, on évoque également le « climate proofing of investments », qui invite le secteur bancaire à faire preuve de davantage de rationalité économique. Il convient en outre de tenir compte des tendances et opportunités actuelles. De ce point de vue, des offres privées telles que le portail Internet de réservation d'hébergements de vacances « Airbnb » permettent de bien mieux utiliser le patrimoine bâti, mais entraîne par ailleurs une baisse de la valeur des résidences secondaires.

d.) Exemples de mise en œuvre

L'exemple de la Lechtal tyrolienne évoqué par l'Autriche montre néanmoins que l'octroi d'aides et d'incitations ad hoc, couplées à un concept global cohérent et authentique et à une commercialisation ciblée, peuvent aider même les régions peu équipées en infrastructures à avoir du succès.

3. L'art. 6(1) du Protocole Tourisme de la Convention alpine énonce :

« Les Parties contractantes tiennent compte, pour le développement du tourisme, des préoccupations concernant la protection de la nature et la sauvegarde du paysage. Elles s'engagent à promouvoir autant que faire se peut, les projets favorables aux paysages et tolérables pour l'environnement. »

a.) Questions du Comité de vérification

Question a : À travers quelles méthodes et mesures les préoccupations concernant la protection de la nature et la sauvegarde du paysage sont-elles prises en considération pour le développement du tourisme ?

Question b : Comment s'assure-t-on que des projets favorables aux paysages et tolérables pour l'environnement sont promus autant que faire se peut ?

b.) Mesures des Parties contractantes

Les préoccupations concernant la protection de la nature et la sauvegarde du paysage sont prises en compte en premier lieu à travers les procédures adoptées par les Parties contractantes pour agréer les infrastructures touristiques et les entreprises du secteur. La Suisse évoque ici l'application de la Loi sur la protection de la nature et du paysage. S'agissant de la promotion du tourisme en Bavière, cet aspect est inclus dans la prise en compte générale de la capacité de financement du projet concerné. En Suisse, la Confédération verse aux agriculteurs des paiements directs en échange de leur contribution à l'entretien du paysage. L'Italie indique que l'obligation d'évaluation d'impact sur l'environnement est une mesure préventive appliquée au niveau national ou régional en fonction du projet concerné. De plus, les plans et les programmes sont soumis à une évaluation environnementale stratégique.

Les Parties contractantes qui ont répondu à la question de savoir quelles mesures permettent d'assurer la promotion de projets favorables aux paysages et tolérables pour l'environnement autant que faire se peut soulignent que l'octroi de financements est subordonné à la présentation des autorisations légalement requises pour les projets concernés. Ainsi, des autorisations sont requises par la législation sur la protection de la nature ; en France, en Autriche et en Allemagne, elles sont également subordonnées à l'issue positive de l'étude d'impact sur l'environnement

Il convient en outre de souligner qu'en Suisse, tous les quatre ans le Conseil fédéral effectue un bilan pour s'assurer de la prise en compte des principes du développement durable dans la politique touristique.

En Slovénie, les directives édictées par le Ministère de l'Économie pour les communes appartenant au périmètre d'application de la Convention alpine se réfèrent aux dispositions y relatives de la Convention, qui doivent être respectées par les plans communaux d'aménagement du territoire.

c.) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

Les Présidents du Groupe de travail « Tourisme durable » recommandent de contrôler et d'évaluer l'efficacité des méthodes et des instruments d'évaluation spécifiques du tourisme. Ceci pourrait être réalisé grâce à l'utilisation d'indicateurs concrets axés sur le tourisme durable.

L'un/e des expert/e/s interrogé/e/s indique qu'il est difficile de donner une traduction opérationnelle au bien digne de protection « Qualité du paysage », qui est souvent attaché à une perception subjective. Une telle objectivation ou opérationnalisation serait donc un instrument utile, auquel on pourrait associer les habitants des lieux. À ce sujet, il/elle ajoute que la Suisse possède une tradition de longue date dans l'analyse de la qualité des paysages, et que la qualité du paysage revêt une grande importance dans ce pays. Mais l'entretien du paysage qui en résulte est financé par le biais de la politique agricole, et non de la politique touristique.

L'un/e des expert/e/s interrogé/e/s indique que des financements sont souvent alloués à des projets discutables du point de vue de la protection de la nature. La méthode la plus efficace au niveau de la politique environnementale consisterait à ne pas financer des projets contradictoires.

d.) Positions des Parties contractantes et des Observateurs

Le CAA et CIPRA International regrettent que les Parties contractantes ne citent que des méthodes et mesures peu spécifiques et que, dans les faits, les intérêts de la protection de la nature et de l'entretien des paysages ne soient pas pris en compte dans le développement touristique. Les deux organisations indiquent que les expertises environnementales sont souvent d'une qualité douteuse et que les organes décisionnels ne tiennent pas suffisamment compte des expertises négatives. Les exemples mentionnés se réfèrent à Garmisch-Partenkirchen, Bayrischzell-Sudelfeld (Allemagne), aux liaisons entre Helm et Rotwand, Meransen/Gitschberg et Vals/Jochtal (Tyrol du Sud, Italie), entre Andermatt et Sedrun et entre Grimentz et Zinal (Suisse), ainsi qu'à l'extension du domaine skiable de Chaberton à Montgenèvre (France).

De l'avis de l'Allemagne, les remarques du CAA et de CIPRA International, qui font valoir que les expertises environnementales seraient souvent de qualité discutable ou que les expertises négatives ne seraient souvent pas suffisamment prises en compte par les organes décisionnels, ne sont justifiées ni d'une manière générale ni en rapport avec les exemples mentionnés. Les décisions relatives à Garmisch-Partenkirchen et à Bayrischzell-Sudelfeld reposent sur des études environnementales approfondies et de qualité, qui ont dressé un bilan des interventions et des compensations. Ces expertises peuvent toutes être soumises à un contrôle juridictionnel. Pour les deux dispositions susmentionnées, d'importantes mesures ont été adoptées en vue de compenser les effets des interventions.

4. L'art. 6(2) du Protocole Tourisme de la Convention alpine énonce :

« Elles engagent une politique durable qui renforce la compétitivité du tourisme alpin proche de la nature et apporte ainsi une contribution importante au développement socioéconomique de l'espace alpin. Les mesures en faveur de l'innovation et de la diversification de l'offre seront privilégiées. »

a.) Questions du Comité de vérification

Question a : L'introduction et la mise en œuvre d'une politique durable telle que requise par cette disposition ont-elles effectivement conduit au renforcement de la compétitivité du tourisme alpin proche de la nature ? En quoi consiste ce renforcement ?

Question b : Le tourisme proche de la nature apporte-t-il bien une contribution importante au développement socio-économique de l'espace alpin ?

Question c : Comment assure-t-on que les mesures en faveur de l'innovation et de la diversification de l'offre sont efficaces ?

b.) Mesures des Parties contractantes

S'agissant du renforcement de la compétitivité du tourisme proche de la nature, l'Allemagne indique que l'État fédéral aussi est sensibilisé à la demande pour cette forme de tourisme. Dans ce domaine, le Ministère de l'Économie et le Ministère de l'Environnement coopèrent étroitement pour atteindre le plus grand nombre d'acteurs possibles dans le secteur touristique. Il est probable que les projets réalisés au niveau fédéral dans le secteur de la politique touristique – par exemple les mesures d'incitation pour le tourisme culturel dans les régions rurales – auront une fonction de modèle et qu'ils rayonneront sur la région alpine. Les activités menées au niveau fédéral ont notamment pour objectif de faire connaître les systèmes de certification existants dans le secteur du tourisme durable, de leur conférer davantage de notoriété et, ainsi, de contribuer à une meilleure utilisation des certificats, qui amènera les consommatrices et consommateurs à opter pour un certain type d'offres. De plus, l'Allemagne accompagne l'économie touristique dans le processus consistant à renforcer l'offre en voyages durables et à améliorer la commercialisation des produits innovants.

En Autriche aussi, des projets sont menés à bien pour renforcer le tourisme proche de la nature, et les prestataires sont incités de manière ciblée à développer les innovations et la diversification.

En Suisse, depuis environ 15 ans, il existe un programme qui soutient le développement et l'assurance de la qualité des entreprises touristiques et qui décerne un label de qualité pour soutenir les entreprises qui s'engagent dans une démarche qualité jour après jour.

En Slovénie, les communes sont aidées pour l'obtention des surfaces nécessaires, pour les activités de marketing et la mise en réseau avec d'autres acteurs.

En Italie il existe de nombreux programmes visant à inciter l'innovation et l'amélioration de la qualité de l'offre touristique.

c.) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

Pour toutes les Parties contractantes qui ont répondu à cette question, le renforcement de la prise de conscience à l'égard du tourisme durable, les actions de marketing qui s'y rattachent, et le soutien ciblé des prestataires pour le développement des produits et l'amélioration de la qualité ont généré des effets positifs au niveau de la politique régionale. De plus, il existe des aides spécifiques pour le tourisme proche de la nature.

En Allemagne par exemple, on observe que les guides et les manuels financés par l'État pour le développement des offres et des infrastructures touristiques durables au niveau des destinations et des espaces protégés ont favorisé le développement de l'offre, qui est dès lors à même de répondre à la demande. Dans ces régions, on observe un effet positif notable : la constitution de réseaux comprenant différents acteurs – prestataires de mobilité, structures d'hébergement, restaurants et prestataires spécialisés dans la création d'expériences –, qui créent tout au long de la filière touristique un produit touristique plus durable que par le passé.

L'Italie décrit le tourisme «vert » comme un secteur en plein essor, mais qu'il ne faut pas considérer comme une niche. Entre 2012 et 2013, le nombre de visites touristiques a augmenté seulement dans les parcs nationaux, alors qu'il baissait dans toute l'Italie.

Les Présidents du Groupe de travail « Tourisme durable » font remarquer qu'il est difficile de dire si le tourisme proche de la nature est d'une manière générale devenu plus compétitif. En revanche, on peut observer une tendance selon laquelle le tourisme respectueux de l'environnement dans les Alpes pourrait être plus stable et moins vulnérable aux chocs économiques. Les produits respectueux de l'environnement s'imposent souvent avec succès sur les marchés en expansion et qui savent se différencier.

Toutes les Parties contractantes qui ont répondu à la question relative à la contribution du tourisme proche de la nature au développement socio-économique de l'espace alpin soulignent que le renforcement du tourisme proche de la nature a préservé ou créé des emplois, et donc apporté une contribution importante au développement socio-

économique, en particulier des régions enclavées. À ce sujet, l'Allemagne indique que l'augmentation des recettes fiscales assure la capacité d'action sociale des communes. L'Autriche souligne l'importance de ces impacts sur l'économie régionale pour lutter contre le risque d'un départ des populations de ces régions. La Slovénie quant à elle souligne l'interdépendance du tourisme et de l'agriculture.

Selon l'Allemagne, un marché qui fonctionne et où l'offre s'oriente sur la demande croissante de découverte de la nature est le gage que les mesures de promotion adoptées en matière d'innovation et de diversification de l'offre sont efficaces. L'Autriche indique que bien souvent, la réalisation d'un projet en faveur du tourisme proche de la nature est conditionnée à la présence d'un financement assorti d'incitations ciblées. Les offres touristiques innovantes comportent un risque : l'acceptation mitigée, voire le rejet, de ces nouvelles offres par le marché.

d.) Positions des Parties contractantes et des Observateurs

Le CAA et CIPRA International mentionnent l'augmentation de la demande de tourisme proche de la nature, qui contribue aux emplois, à la prospérité et au renforcement de la compétitivité. Cependant les Parties contractantes privilégient les projets de tourisme intensif, qui sont autorisés et promus bien qu'ils soient souvent moins créateurs de valeur pour la région. C'est ainsi que Via Alpina (<http://www.via-alpina.org/>) n'a reçu qu'un soutien limité de la part des Parties contractantes. De plus, les parcs nationaux de la Vanoise (France) et du Stelvio (Italie) sont en danger. Le parc national de la Vanoise est menacé d'une diminution de sa portée protectrice. Le développement futur du parc national du Stelvio est incertain du fait de la répartition des compétences de gestion entre les provinces autonomes de Bolzano et de Trente et la région Lombardie.

La FIANET explique que l'économie européenne des remontées mécaniques génère une très forte valeur ajoutée (exemple en Autriche : 111 300 emplois - valeur ajoutée directe/indirecte y compris les contributions préalables), apporte une contribution conséquente en tant qu'employeur dans les régions alpines et est par conséquent un partenaire durable qui s'engage contre l'exode de la population rurale. Depuis de nombreuses années, l'économie des remontées mécaniques s'efforce de garantir un équilibre entre nature, environnement et mise en valeur touristique dans les Alpes. Il ne s'agit pas de mettre un terme à l'exploitation des remontées mécaniques mais plutôt de l'envisager dans une optique écologique et économique durable pour permettre une évolution ultérieure dans ce sens. Force est de constater que la totalité du tourisme lié au ski se concentre sur une surface très restreinte (en Autriche : 0,28 % de la surface totale) et concentre les flux de visiteurs de manière durable, alors que le tourisme extensif investit toute la nature.

L'Allemagne répond que c'est le Club alpin allemand (DAV) qui encadre la Via Alpina sur le terrain. Elle ajoute que le Club alpin allemand reçoit des subventions de la Bavière pour ses activités en général, et donc aussi pour la mise en œuvre de la Via Alpina, et elle

précise que le Club alpin allemand réalise un excellent travail à travers ses diverses sections. L'action de la Via Alpina et du Club alpin allemand, qui est membre du Comité de pilotage international, consistant à faire reposer la Via Alpina sur le réseau des sentiers de randonnée et des refuges existants, et les compléter avec le logo de la Via Alpina., génère des synergies entre les offres locales et supra-régionales et est un témoignage d'efficacité et de durabilité.

L'Autriche argumente dans le même sens en indiquant que l'affirmation de la CIPRA et du CAA, selon laquelle la Via Alpina serait insuffisamment aidée par les Parties contractantes, doit être relativisée puisque l'Autriche a fourni une aide financière à la Via Alpina, notamment dans le cadre des Villages de l'alpinisme.

La Suisse elle aussi décrit la Via Alpina comme le sentier de grande randonnée le plus réussi, qui, à ce titre, a bénéficié d'aides considérables. Elle estime qu'il est désormais nécessaire d'aider aussi d'autres structures par le biais de subventions.

La CIPRA explique que les ressources disponibles pour un sentier aussi long que la Via Alpina sont insuffisantes et que seules des activités minimales peuvent être réalisées. C'est pourquoi il est difficile de dire aujourd'hui si et comment ce projet pourra être poursuivi.

e.) Exemples de mise en œuvre

Parmi les exemples cités concernant la sensibilisation à l'égard du tourisme durable, les mesures de marketing y relatives et l'aide accordée aux prestataires pour qu'ils développent des produits et améliorent la qualité, signalons le développement d'offres autour du thème de la découverte de la nature en Bavière, en particulier dans les régions de l'Allgäu et de Berchtesgadener Land, l'incitation des activités de plein air notamment, sous le slogan « Mouvement et découverte de la nature » (randonnée, vélo, équitation etc.) en Haute-Autriche, la commercialisation active des parcs naturels par l'Organisation nationale « Suisse tourisme » et la participation de toutes les parties intéressées du secteur du tourisme au développement de mesures dans ce domaine en Slovénie, dans les régions de Pohorje, de Solčavsko, de Bohinj et d'Idrija.

Il existe en outre des mesures de promotion spécifiques pour le tourisme proche de la nature, par exemple à travers la ligne de crédit spéciale pour les infrastructures alpines (refuges et sentiers) et le Programme économique régional destiné à la Région du Parc naturel de la Lechtal tyrolienne en Autriche, ou à travers Innotour en Suisse, qui a permis de promouvoir un réseau dédié à la mobilité douce et de financer le monitoring de la durabilité dans l'hôtellerie.

5. L'art. 6(3) du Protocole Tourisme de la Convention alpine énonce :

« Les Parties contractantes veillent à ce que soit recherché dans les régions à forte pression touristique un rapport équilibré entre les formes de tourisme intensif et les formes de tourisme extensif. »

a.) Question du Comité de vérification

Question : Par quelles méthodes les Parties contractantes s'assurent-elles que des formes de tourisme extensif puissent exister à côté de formes de tourisme intensif dans les territoires à forte pression touristique ?

b.) Mesures des Parties contractantes

Les Parties contractantes qui ont répondu à cette question veillent par différentes méthodes à la coexistence des formes de tourisme extensif avec les formes de tourisme intensif sur les territoires à forte pression touristique.

Alors qu'en Allemagne la procédure d'attribution des financements dans les régions à forte pression touristique prend également en compte les intérêts du tourisme extensif en accordant une attention particulière à la mise en balance des intérêts, par exemple dans le cadre des programmes bavarois régionaux (comme le BRF et le RÖFE), la Suisse opte pour la diversification : ainsi, dans les domaines skiables, à côté des installations de ski traditionnelles et des remontées mécaniques, des parcours alternatifs sont aménagés (ski de fond, raquettes, etc.). En Autriche, les intérêts du tourisme extensif sont pris en compte dans les programmes d'aménagement du territoire. En Slovénie, les institutions touristiques locales disposent d'une certaine marge de manœuvre pour instaurer un rapport équilibré entre les formes de tourisme intensif et les formes de tourisme extensif. L'Italie cite des projets visant à mieux répartir et diversifier l'offre touristique. Cependant, abstraction faite des études d'impact sur l'environnement et des études environnementales stratégiques, il n'existe pas de mesures particulières pour les zones très fréquentées, à l'exception des péages routiers.

c.) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

Les Présidents du Groupe de travail « Tourisme durable » constatent que la classification d'une forme de tourisme dépend de son impact sur la capacité de charge du système. Les formes de tourisme intensif et extensif doivent donc toujours être rapportées à une destination concrète. La même forme de tourisme, avec le même nombre de visiteurs, peut avoir un caractère intensif ou extensif en fonction de la capacité de charge touristique de la destination. L'un/e des expert/e/s interrogé/e/s fait valoir cependant que la notion de « Maximum Carrying Capacity » n'a pas été suffisamment étudiée. Ainsi, on peut distinguer le tourisme extensif du tourisme intensif notamment en fonction du nombre de

nuitées par habitant. Tous les experts interrogés s'accordent à dire que la quantification pose problème, car le seuil de la capacité de charge diffère d'une région à l'autre. Les éléments importants à prendre en compte à cet égard sont les impacts sur l'environnement, le paysage et la culture.

Un/e autre expert/e interrogé/e serait enclin/e à définir l'intensité en fonction de l'attrait d'une localité. Lorsque le tourisme se concentre sur un nombre restreint d'endroits ou sur un espace réduit, il s'agit d'une forme de tourisme intensif. La diversification des offres touristiques est une opportunité permettant de passer d'un tourisme intensif à un tourisme extensif. L'endettement de certains exploitants de domaines skiables devient problématique lorsque les pouvoirs publics doivent prendre en charge les éventuels coûts de démontage des installations.

Les Présidents du Groupe de travail « Tourisme durable » préconisent de viser une meilleure pondération institutionnalisée des intérêts au niveau local, régional et national impliquant tous les acteurs nécessaires : ceux de l'agriculture, de la sylviculture, de l'artisanat, du commerce, des organisations culturelles et sociales, mais aussi les touristes et la population locale. Ils préconisent également la création de nouveaux espaces protégés de grande taille en combinaison avec des actions de zonage et des plans de gestion.

Nous signalons que des lignes directrices sont en cours d'élaboration pour l'interprétation de l'art. 6(3) du Protocole Tourisme, dans le but de coordonner sa mise en œuvre pratique au niveau alpin. Le résultat sera soumis à la XIV^e Conférence alpine, qui prendra une décision à ce sujet. Les documents fournis par les Parties contractantes, avec les réponses aux questions complémentaires sur le tourisme, seront également utilisés à cette fin.

d.) Positions des Parties contractantes et des Observateurs

Le CAA et CIPRA évoquent l'extension et le regroupement des domaines skiables en Suisse, qui limitent les formes de tourisme proches de la nature ou extensives du fait de la création et de l'extension de zones de tranquillité comme mesures de compensation dans ce contexte.

Le CAA souligne que la véritable motivation du tourisme alpin réside dans la présence des paysages, et non pas d'infrastructures artificielles telles que les parcs de loisirs. Cette motivation pourrait être appréhendée par la politique et le marketing, par exemple en commercialisant davantage les formes de tourisme proche de la nature.

e.) Exemples de mise en œuvre

L'Autriche cite les exemples de Salzbourg et du Tyrol, deux régions dans lesquelles les intérêts du tourisme extensif sont pris en compte dans les programmes d'aménagement du territoire. Le Programme pour la réalisation de pistes de ski dans le Land de Salzbourg indique que la fonctionnalité et la qualité des sentiers doivent être maintenues et interdit la réalisation de nouvelles infrastructures de ski dans les espaces naturels jusque-là intacts et sur les glaciers. En application de l'article 6, point 3 du Protocole Tourisme, le Programme tyrolien des remontées mécaniques et des domaines skiables énonce que l'extension des domaines skiables existants est conditionnée à la compatibilité avec le maintien de zones significatives destinées aux randonnées en montagne et à ski. Un projet est compatible avec le maintien de ces zones si a) les installations ne sont pas aménagées dans des zones de randonnées à ski d'importance significative ; b) les itinéraires de randonnée d'importance significative, en particulier les sentiers de randonnée internationaux, sont dûment pris en compte ; c) les espaces naturels situés à proximité des hébergements alpins, en particulier des refuges, ne subissent pas de lourdes atteintes ; d) les zones soumises à aménagement ne sont pas utilisées depuis plusieurs années pour la formation, en particulier des équipes de secours, des unités d'intervention, des guides de haute montagne, des moniteurs etc., et ces zones ne sont pas particulièrement indiquées à cette fin.

En Slovénie, les acteurs touristiques locaux disposent d'une certaine marge de manœuvre pour l'instauration d'un rapport équilibré entre les formes de tourisme intensif et extensif, dont témoignent les exemples précis de la vallée de Logar et de Bohinj.

6. L'art. 6(4) du Protocole Tourisme de la Convention alpine énonce :

« Dès lors que seraient prises des mesures d'incitation, les aspects suivants devraient être respectés :

- a) a) pour le tourisme intensif, l'adaptation des structures et équipements touristiques existants aux exigences écologiques et le développement de nouvelles structures en conformité avec les objectifs visés par le présent protocole ;
- b) b) pour le tourisme extensif, le maintien ou le développement d'une offre touristique proche des conditions naturelles et respectueuse de l'environnement, ainsi que la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel des régions d'accueil touristiques. »

a.) Questions du Comité de vérification

Question a : Comment s'assure-t-on que dans le cadre des mesures d'incitation dans le domaine du tourisme intensif les structures et équipements touristiques existants soient bien adaptés aux exigences écologiques ? Comment s'assure-t-on que le développement de nouvelles structures a bien lieu en conformité avec le Protocole tourisme ?

Question b : Comment s'assure-t-on que, dans le cadre des mesures d'incitation dans le domaine du tourisme extensif, le maintien ou le développement d'une offre touristique proche des conditions naturelles et respectueuse de l'environnement soit maintenue ou développée ? Comment s'assure-t-on que ces mesures mettent bien en valeur le patrimoine naturel et culturel des régions d'accueil touristiques ?

Question c : Comment l'efficacité de ces mesures est-elle évaluée ?

b.) Mesures des Parties contractantes

Toutes les Parties contractantes qui ont répondu à la question portant sur les mesures d'incitation dans le domaine du tourisme intensif signalent que le respect des dispositions légales applicables et la présentation des autorisations y relatives sont la condition indispensable pour l'octroi d'incitations dans le secteur touristique. À cet égard, dans le cadre de la procédure imposée par la législation sur la protection de la nature, on veille en particulier à ce que les critères écologiques soient respectés. Dans ce contexte, l'Autriche indique qu'une vérification supplémentaire par les instances de financement au titre de la protection de la nature n'est ni opportune ni utile.

La Suisse indique que les stratégies ou les accords de coopération, la participation de représentants des parties concernées par le tourisme durable et, s'agissant du tourisme intensif, la prise en compte des critères écologiques dans le domaine de la desserte par les transports peuvent s'avérer fort utiles. La Slovénie indique que la priorité est accordée à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine des constructions et au développement de nouvelles offres dans le secteur de l'architecture durable. Quant à l'Italie, elle considère que les stratégies ayant trait au paysage constituent des instruments forts et contraignants qui font parfois référence au Protocole Tourisme.

Les Parties contractantes qui ont répondu à la question relative aux mesures d'incitation dans le domaine du tourisme intensif évoquent une large gamme de mesures permettant de renforcer du tourisme proche de la nature et de mettre en valeur le patrimoine naturel et culturel des régions de vacances. En Allemagne, ces mesures prévoient entre autres l'obligation de tenir compte des règlements relatifs à la construction, le conseil technique dispensé aux candidats à la construction par les directions administratives du district et le gouvernement du Land, ainsi que l'activité des autorités de protection des monuments. En Autriche, les Programmes économiques régionaux et/ou les lignes directrices en matière de financement prennent en compte des besoins de la région en matière de tourisme proche de la nature et respectueux de l'environnement. En Slovénie, on signale l'adoption de normes écologiques dans le secteur hôtelier, en Italie l'utilisation des moyens du FEDER, et en Suisse, des projets comme le renforcement de la mobilité douce dans le cadre du réseau SuisseMobile.

Les Parties contractantes qui ont répondu à la question relative à l'efficacité des mesures d'incitation évoquent divers instruments permettant d'évaluer l'efficacité des mesures. En Autriche et en Italie, les programmes économiques régionaux imposent une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale compte tenu des indicateurs, et ces programmes ont une durée limitée dans le temps. La Suisse signale les échanges réguliers des acteurs pour garantir la coordination entre les politiques des transports et du tourisme en matière de transports publics et de mobilité douce. En Allemagne et en Slovénie, il n'existe pas d'instruments spécifiques pour évaluer l'efficacité des mesures.

c.) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

En Allemagne, les mesures adoptées par le passé ont fait leurs preuves. La Slovénie a obtenu de premiers résultats positifs en incluant les destinations touristiques dans le système européen d'indicateurs touristiques ETIS.

S'agissant de la question relative aux potentialités des formes de tourisme intensif et extensif, l'un/e des expert/e/s interrogé/e/s indique que le nombre de skieurs diminue aujourd'hui en France, tant parmi les touristes que les habitants des Alpes. Ceci serait dû, d'une part, à l'enneigement insuffisant et, d'autre part, au fait que les gens aiment diversifier leurs loisirs. De plus, la mondialisation du marché du tourisme, qui propose des voyages vers des destinations lointaines à bas prix, n'est pas favorable au tourisme alpin. Cependant, d'un point de vue global, il n'y a pas moins de skieurs. Une tendance claire se dessine : les grands domaines skiables engrangent des gains, alors que les petits domaines extensifs sont en forte perte. De plus, les marchés d'origine changent.

L'étude relative au comportement des Allemands en matière de voyages présentée lors de la Conférence sur le tourisme organisée par la Présidence allemande le 8 juin 2016 à Sonthofen aboutit à la conclusion qu'en 2016, près de la moitié des consommateurs allemands envisageait de faire un voyage en hiver. 44% d'entre eux prévoyaient de l'effectuer dans les Alpes. Mais seulement un cinquième pense que les sports d'hiver sont importants, tandis que les promenades, les randonnées, le confort de l'hébergement, la gastronomie régionale, la nature et la présence des refuges revêtent bien plus d'importance à leurs yeux. On voit donc que les attentes sont essentiellement liées aux offres durables, ce qui indique qu'au-delà des offres traditionnelles de sports d'hiver, il existe un fort potentiel pour les autres types d'offres hivernales.

d.) Positions des Parties contractantes et des Observateurs

Selon le CAA et CIPRA International, aucun pays alpin ne possède de stratégie claire et globale pour adapter les structures du tourisme intensif aux exigences écologiques, car les intérêts économiques sont prédominants.

Le CAA et CIPRA International se félicitent des initiatives visant à inciter le tourisme extensif, mais ils indiquent qu'en Allemagne l'obligation de respect au titre du droit de la construction n'est pas directement liée aux mesures d'incitation dans ce domaine.

CIPRA International fait valoir que les incitations ne sont pas prioritairement destinées aux formes de tourisme respectueuses de l'environnement. Les formes de tourisme respectueuses de l'environnement sont souvent des initiatives limitées dans le temps et l'espace, qui produisent des effets restreints.

L'un/e des expert/e/s interrogé/e/s suggère d'inclure les grands produits touristiques dans les stratégies de durabilité. Cette démarche pourrait passer notamment par un « greening » (écologisation) de ces produits, afin qu'ils soient plus respectueux de l'environnement. Il faut néanmoins signaler les effets positifs des grands produits touristiques, tels que l'augmentation du rayonnement réfléchi par l'enneigement. CIPRA International partage l'avis selon lequel un véritable « greening » du tourisme de masse serait souhaitable. Mais, selon cette organisation, les initiatives dans ce domaine se limitent actuellement essentiellement à des mesures ayant un caractère esthétique. Aujourd'hui, le tourisme proche de la nature est encore une niche, comme les sports d'hiver l'étaient autrefois. Les sports d'hiver sont devenus une forme touristique de masse en vertu principalement des importantes incitations dont ils ont bénéficié. Cette pondération pourrait être inversée.

e.) Exemples de mise en œuvre

Il existe toute une série d'exemples de mise en œuvre, comme les Villages de l'alpinisme (<http://www.mountainvillages.at/>), les Perles alpines (<http://www.alpine-pearls.com/>), Sweet Mountains (<http://www.sweetmountains.it/fr/>) ou le Réseau de mobilité douce SuisseMobile (<http://www.schweizmobil.ch/fr/schweizmobil.html>).

7. L'art. 18 du Protocole Tourisme de la Convention alpine énonce :

« (1) Les Parties contractantes s'efforceront de mieux étaler dans l'espace et dans le temps la demande touristique des régions d'accueil.

(2) A cette fin, il convient de soutenir la collaboration entre « États en ce qui concerne l'étalement des vacances et les expériences de prolongation des saisons. »

a.) Question du Comité de vérification

Question : Sous quelle forme les Parties contractantes soutiennent-elles la coopération interétatique, pour améliorer l'étalement de la demande touristique dans l'espace et dans le temps dans les régions d'accueil ? Si cette coopération étatique n'est pas soutenue, pour quelles raisons ? Y a-t-il des améliorations ?

b.) Mesures des Parties contractantes

Les réponses des Parties contractantes évoquent essentiellement les mesures nationales permettant d'améliorer l'étalement des vacances. Ainsi, en Allemagne, la Conférence des ministres de la Culture, la Conférence des ministres de l'Économie et la Conférence des Présidents des Länder élaborent respectivement des dates pour les vacances d'été avec un étalement aussi large que possible. En Autriche, il est possible depuis 1998 de différer d'une semaine les vacances scolaires semestrielles des Länder pour des raisons liées au tourisme, ce qui s'est produit trois fois jusqu'à ce jour (2002, 2008, 2013). Quant à la Suisse, elle a une longue tradition en matière d'étalement temporel du calendrier des vacances scolaires. Par exemple, les vacances de ski ont lieu tout au long des mois de janvier, février et mars. La France a mis en place un échelonnement des vacances au printemps et à l'automne, mais ceci n'est pas le fruit de la coopération internationale. En Slovénie aussi, les dates des vacances scolaires sont différentes dans les deux grandes régions.

L'Italie évoque la coopération avec la France sur les projets de l'UE. En Autriche, le Ministère fédéral des Sciences, de la Recherche et de l'Économie adopte de longue date des mesures visant à étaler les flux de visiteurs. Dans une ambitieuse feuille de route élaborée sur une large base participative nationale, on étudie actuellement les possibilités d'améliorer la mobilité touristique dans les Alpes avec les régions alpines de langue allemande (Bavière, Suisse, Haut-Adige).

c.) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

L'Autriche et la Suisse indiquent que l'étalement des vacances fait l'objet de discussions depuis plusieurs années au niveau européen, mais que cela n'a débouché sur aucune solution à l'échelon européen global.

L'Autriche souligne que le Protocole Tourisme de la Convention alpine a été ratifié par l'UE, et que ses dispositions sont dès lors aussi des obligations dépendant du droit européen.

d.) Exemples de mise en œuvre

L'Italie cite en exemple les projets visant à mieux répartir les flux de visiteurs tout au long de l'année. Elle évoque notamment le projet «Strattour», qui s'inscrit dans le cadre du Programme Interreg transfrontalier France-Italie «ALCOTRA 2007-2013», et les projets cofinancés par le programme européen COSME.

8. L'art. 12(1) du Protocole Transports de la Convention alpine énonce :

« Les Parties contractantes s'engagent à réduire autant que faire se peut, sans les reporter sur d'autres régions, les nuisances pour l'environnement causées par le trafic aérien, y compris le bruit causé par les aéronefs. En prenant en compte les objectifs de ce protocole, elles s'efforcent de limiter ou d'interdire, le cas échéant, la dépose à partir d'aéronefs en dehors des aérodromes. En vue de la protection de la faune sauvage, les Parties contractantes prennent des mesures appropriées, locales et temporaires, pour limiter les activités aériennes non motorisées de loisir. »

a.) Questions du Comité de vérification

Question a : Les nuisances pour l'environnement causées par le trafic aérien, y compris le bruit causé par les aéronefs, ont-elles été réduites par les mesures prises à cet effet ? Si ce n'est pas le cas, de nouvelles mesures ont-elles été prises pour atteindre cet objectif ?

Question b : L'article 12(1) du Protocole transport prévoit l'adoption de mesures locales et temporaires visant à limiter les activités aériennes non motorisées pour la protection de la faune sauvage. Comment l'efficacité de ces mesures est-elle assurée ?

b.) Mesures des Parties contractantes

Les Parties contractantes indiquent qu'elles s'efforcent de limiter les nuisances pour l'environnement causées par le trafic aérien, y compris le bruit causé par les aéronefs.

En Allemagne, les autorités aéronautiques appliquent les dispositions légales et réglementaires en matière de navigation aérienne en tenant compte pour chaque cas de la nuisance à en attendre. Les atterrissages et les décollages d'aéronefs motorisés en dehors des aérodromes autorisés sont limités, et ils requièrent des autorisations spéciales.

En France, on ne prend pas de mesures s'appliquant de manière spécifique au milieu alpin pour limiter le bruit des aéronefs, mais un certain nombre de mesures sont en vigueur, même si elles ne découlent pas de la Convention alpine. C'est le cas entre autres de la « loi Montagne », qui interdit les déposes à des fins de loisirs. Il existe des limitations des tours de piste dans les aérodromes situés en zone alpine. Les cœurs des parcs nationaux font l'objet de restrictions de survol, de même que les réserves naturelles. En outre, des primes d'animation sont octroyées pour la mise en place de silencieux d'échappement ou d'hélices moins bruyantes.

Outre trois autres grandes lois nationales sur les nuisances sonores adoptées entre 1995 et 2005, l'Italie évoque la loi-cadre sur les nuisances sonores de 1995, qui prévoit une cartographie du bruit sur le territoire national. Les engins motorisés ne peuvent survoler les espaces protégés que s'ils sont munis d'une autorisation. Dans ces zones, les altitudes

minimum de survol et les survols d'hélicoptères sont soumis au respect de critères unitaires. Dans les Provinces autonomes de Trente et de Bolzano (Haut-Adige), ces vols sont interdits.

En Autriche, les amplitudes d'ouverture des trois aéroports situés dans le périmètre d'application de la Convention alpine sont soumises à des restrictions toute l'année, et ces aéroports respectent les procédures de décollage avec réduction du bruit imposées par les dispositions du Manuel autrichien de la navigation aérienne. De plus, des restrictions sont imposées aux circuits d'aérodromes et aux circuits d'aérodromes de nuit, ainsi qu'aux vols stationnaires d'entraînement en hélicoptère.

En Slovénie aussi, des restrictions peuvent être imposées au trafic aérien, et des mesures de réduction du bruit des aéronefs sont adoptées.

Enfin, nous signalons que la Suisse a fixé pour les aéroports helvétiques des limites d'émissions sonores pour les vols nocturnes qui sont nettement plus strictes que celles prévues par les normes internationales. De plus, on a délimité des zones de tranquillité où le trafic aérien est interdit.

La situation des activités aériennes de loisir non motorisées est hétérogène.

En Allemagne, les autorités compétentes pour la délivrance des autorisations prennent les mesures adéquates en ce qui concerne les types et les périodes d'utilisation.

En Suisse, des restrictions sont imposées pour les décollages et atterrissages afin de protéger la nature dans les zones de montagne si des accords volontaires ne sont pas trouvés. De plus, dans les 42 zones de protection de la faune sauvage, pendant les périodes sensibles, l'accès aux utilisateurs à des fins de loisirs, notamment aux appareils volants non motorisés, est limité.

En Slovénie tous les décollages et atterrissages dans le cadre des activités aériennes non motorisées pour les loisirs sont soumis à autorisation. Des règles spécifiques s'appliquent en outre au parc national du Triglav.

En ce qui concerne les vols de planeurs et les autres activités aériennes de loisir non motorisées, la France n'est pas en mesure de fournir d'informations. Elle indique que le Ministère de la Jeunesse et des Sports devrait coordonner son action avec les organisations concernées.

En revanche, en Autriche les planeurs, les deltaplanes, les parapentes et les ballons libres peuvent choisir n'importe quel lieu de décollage et d'atterrissage aux termes de la loi fédérale. De plus, il n'y pas dans les Länder de réglementation générale pour le trafic aérien de loisir non motorisé. L'application de la loi sur la protection de la nature a

néanmoins pour conséquence que l'intérêt public de la protection de la nature prévaut dans certains cas, et que les atterrissages en campagne non interdits. De plus, certaines ordonnances relatives aux espaces protégés prévoient des limitations pour les activités aériennes de loisir non motorisées. C'est le cas en particulier dans les espaces protégés où la faune bénéficie d'une protection, et qui sont donc particulièrement sensibles. En Carinthie, un amendement à la loi sur la protection de la nature est actuellement en cours de préparation. Cette modification soumettra l'installation des sites de décollage destinés aux parapentes et aux deltaplanes à une autorisation au sens de la législation sur la protection de la nature. Il convient également de mentionner les actions d'information menées pour sensibiliser les pilotes dans le Tyrol.

D'autres informations concernant les mesures adoptées par les Parties contractantes figurent au paragraphe 2.2.2. de l'étude réalisée en 2009 par le Secrétariat permanent de la Convention au sujet des dispositions adoptées par les Parties contractantes pour l'utilisation des véhicules et des aéronefs motorisés dans les Alpes. Cette étude peut être consultée sur le lien suivant : <http://www.alpconv.org/de/alpineknowledge/research/default.html>.

c.) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

Les Parties contractantes ne font aucune mention des atteintes environnementales provoquées par le transport aérien, y compris des nuisances sonores, à l'exception de la Suisse, qui indique que le nombre de vols des Forces aériennes a été réduit et que les mesures techniques adoptées ont réduit l'impact du trafic aérien sur l'environnement.

La cartographie du bruit relative au territoire italien réalisée fin 2012 n'est appliquée que de manière incomplète et non homogène. En l'état actuel des choses, il est très difficile d'affirmer avec certitude que les nuisances sonores ont diminué dans les Alpes.

d.) Positions des Parties contractantes et des Observateurs

Le CAA et CIPRA International estiment que le trafic aérien a plus augmenté qu'il n'a été réduit.

Le CAA et CIPRA International ajoutent qu'il n'existe en Italie aucune loi nationale réglementant les vols motorisés à visée touristique.

Le CAA et CIPRA International constatent que dans certains pays, il existe effectivement des limitations des activités aériennes non motorisées, mais les deux organisations regrettent le manque de clarté quant à la mise en œuvre effective de ces mesures.

e.) Exemples de mise en œuvre

Parmi les exemples positifs l'Italie cite celui de la réduction des nuisances sonores provoquées par les aéronefs en Vallée d'Aoste.

IV. DEMANDES DE VÉRIFICATION CONCERNÉES

Les dispositions de la Convention alpine en matière de « Tourisme » soumises à un examen approfondi ont aussi été visées par une procédure extraordinaire aux termes du point II.3.1.2. du mécanisme de vérification (décision ACXII/A1). La demande avancée par le CAA concernait le non-respect présumé de l'article 6(3) du Protocole Tourisme suite à l'autorisation de construction d'une remontée mécanique sur le Piz Val Gronda (Tyrol, Autriche). Cette procédure s'est conclue par une décision de la Conférence alpine (document ImplAlp/2014/20/6a/3). Au vu de la nécessité de mieux approfondir l'interprétation de l'article 6(3) du Protocole Tourisme, la Conférence alpine a invité le Comité de vérification à rédiger des lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6(3) du Protocole Tourisme, en vue de parvenir à une application de ces dispositions coordonnée au niveau alpin (cf. paragraphe III.5.c.) du présent rapport, indication de la version finale, numéro du document).

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le présent examen approfondi des dispositions de la Convention alpine sur le thème du Tourisme constitue le premier examen de ce type réalisé par le Comité de vérification. Sur la base de l'expérience réalisée dans ce domaine, nous pouvons tirer les conclusions et formuler les recommandations qui suivent pour les futures procédures :

- **Collaboration avec les Groupes de travail et les Plates-formes spécialisés**

Selon le Comité de vérification, la collaboration avec les Présidents du Groupe de Travail « Tourisme durable » a été utile. Elle a permis d'alimenter les travaux du Comité grâce aux compétences requises, et de consolider ainsi les résultats du Comité. À l'avenir, nous préconisons donc de poursuivre la collaboration avec les Présidents des Groupes de travail et des Plates-formes concernés, ou avec les Groupes de travail et les Plates-formes eux-mêmes.

- **Implication d'experts extérieurs**

L'implication d'experts extérieurs, y compris ceux disposant d'expériences pratiques, a été utile. Le Comité de vérification estime que, comme cela a été le cas pour la présente procédure, il est particulièrement important que la sélection des experts garantisse un bon équilibre des compétences techniques et des origines géographiques. L'implication

d'experts extérieurs permet d'ancrer davantage les travaux dans la pratique, et elle doit être aussi envisagée pour les prochaines procédures d'examen approfondi.

- **Questions complémentaires et documents complémentaires**

Au cours du présent examen approfondi, le Comité de vérification a formulé des questions complémentaires sur le thème examiné. Ces questions sont particulièrement utiles lorsqu'elles ne se limitent pas à sonder les mesures de mise en œuvre adoptées, mais qu'elles s'interrogent aussi sur les raisons du fonctionnement ou du non-fonctionnement des mesures. Par ailleurs, ces questions doivent aussi porter sur la manière dont l'efficacité des mesures doit être vérifiée et assurée.

Pour pouvoir bien les exploiter dans le cadre de l'examen approfondi, il est impératif que les réponses aux questions ou aux questions complémentaires soient transmises par les Parties contractantes en temps utile et dans les langues alpines.

D'une manière générale, nous constatons que le travail du Comité de vérification a également tiré parti du quatrième Rapport sur l'état des Alpes sur le tourisme durable qui, outre des informations fondamentales sur l'objet même de l'examen approfondi, contient une vaste collecte d'exemples de mise en œuvre.

Compte tenu des faibles ressources disponibles, on ne pourra élaborer de documents supplémentaires, comme un tableau récapitulatif des difficultés, lacunes et contradictions dans le domaine examiné, qu'après une analyse coûts-bénéfices, et s'il apparaît que ces documents sont susceptibles d'enrichir les connaissances.

S'agissant de la mise en œuvre des dispositions de la Convention alpine sur le thème du « Tourisme », nous constatons que les Parties contractantes s'efforcent de bien appliquer ces dispositions.

Il existe des potentialités d'amélioration dans les domaines suivants :

- **Art. 5(1) Protocole Tourisme**

Les plans et programmes sectoriels de développement touristique au niveau national et régional n'existent pas partout ; de tels documents stratégiques devraient dès lors être élaborés sur l'ensemble du périmètre d'application de la Convention alpine pour assurer le développement touristique durable. Cela passe également par l'inclusion du secteur du tourisme dans des plans de développement intégrés. Le Comité de vérification estime qu'une planification clairvoyante réalisée à l'échelon supra-communal pourrait être prometteuse.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des concepts actuels de développement touristique durable, il est nécessaire de veiller à ce que les dispositions supra-communales soient respectées au niveau local. À cette fin, il est recommandé d'effectuer un suivi régulier de la mise en œuvre des instruments de développement du tourisme durable.

De plus, le Comité de vérification estime utile de renforcer l'échange d'informations entre le niveau régional et le niveau national.

- **Art. 5(2) Protocole Tourisme**

Le Comité de vérification estime qu'il est nécessaire de procéder à des évaluations environnementales stratégiques couvrant aussi les aspects économiques et sociaux.

- **Art. 6(1) Protocole Tourisme**

Le Comité de vérification recommande aux Parties contractantes d'examiner dans la mesure du possible l'efficacité des méthodes et des instruments d'évaluation des projets touristiques, et d'envisager la mise au point d'indicateurs pour les projets respectueux du paysage et de l'environnement.

De plus, le Comité de vérification invite les Parties contractantes à vérifier si le bien digne de protection « qualité du paysage » est suffisamment traduit sur le plan opérationnel et, si ce n'est pas le cas, de prévoir le développement d'instruments y afférents en associant les habitants et les touristes.

Le Comité de vérification signale qu'il s'est déjà penché sur les critères de qualité du paysage dans son rapport final concernant la demande de vérification du non-respect présumé de l'art. 11, paragraphe 1 du Protocole «Protection de la nature et entretien des paysages» en raison de vingt modifications du règlement relatif à l'espace de protection des paysages «Egartenlandschaft um Miesbach» dans le district de Miesbach/Bavière ainsi que dans les recommandations d'action pour une mise en application cohérente au niveau alpin de l'article 11(1) du protocole « Protection de la nature et entretien des paysages ».

- **Art. 6(2) Protocole Tourisme**

Le Comité de vérification recommande d'aider de manière ciblée les projets innovants qui favorisent le tourisme proche de la nature.

- **Art. 6(3) Protocole Tourisme**

Le Comité de vérification invite les Parties contractantes à encourager, pour autant qu'elle ne soit pas déjà en place, la pondération institutionnalisée des intérêts au niveau local,

régional et national, en impliquant tous les acteurs nécessaires comme par exemple ceux de l'agriculture, de la sylviculture, de l'artisanat, du commerce, des organisations culturelles et sociales, ainsi que les touristes et la population locale.

- **Art. 6(4) Protocole Tourisme**

Le Comité de vérification invite à impliquer les établissements touristiques existants dans les stratégies de durabilité dans l'optique de leur contribution à une amélioration de la compatibilité environnementale du tourisme intensif, et il recommande d'accorder une attention particulière à l'incitation des offres de tourisme proche de la nature et respectueux de l'environnement.

- **Art. 18 Protocole Tourisme**

Le Comité de vérification recommande aux Parties contractantes de la Convention alpine d'intensifier leurs efforts pour développer des démarches au niveau inter-étatique et, dans la mesure du possible, au niveau européen pour l'étalement des vacances.

- **Art. 12(1) Protocole Transports)**

Le Comité de vérification juge nécessaire que les Parties contractantes de la Convention alpine adoptent toutes les mesures nécessaires pour diminuer efficacement les atteintes provoquées par le transport par aéronefs, y compris les nuisances sonores.



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

FR

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

2



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Comité de vérification
de la Convention alpine

ImplAlp/2015/22/5a/2

OL: DE

Demande de CIPRA International concernant la vérification du non-respect présumé de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole « Protection de la nature et entretien des paysages » en raison de vingt modifications du règlement relatif à l'espace de protection des paysages « Egartenlandschaft um Miesbach » dans le district de Miesbach/Bavière

Rapport final

1. PROCÉDURE

Le 30 juin 2014, CIPRA International, une organisation ayant le statut d'observateur auprès des organes de la Convention alpine, a demandé au Comité de vérification de vérifier le non-respect présumé de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole « Protection de la nature et entretien des paysages » (Protocole Protection de la nature) par la République fédérale allemande dans le cadre d'une série de modifications du paysage protégé « Egartenlandschaft um Miesbach » dans le district de Miesbach/Bavière. En même temps, CIPRA International a demandé au Comité de vérification de proposer des mesures afin que l'article en question soit mieux respecté.

Durant sa 20^{ème} réunion les 23 et 24 juillet 2014 à Gênes, le Comité de vérification a décidé de se saisir de cette demande sur la base du point II.2.3¹ relatif aux fonctions et du point II.3.1.2² relatif à la procédure du mécanisme de vérification.

La requête remplit les conditions des demandes de vérification de non-respect présumé de la Convention et de ses Protocoles, comme l'a établi le Comité de vérification lors de sa 16^{ème} réunion³. Par conséquent, un exposé détaillé des faits et de la procédure

¹ Mécanisme de vérification (Document AC XII/A1), Point II.2.3 : « Il est saisi par les Parties contractantes et les observateurs de toute demande de vérification sur le non-respect présumé de la Convention et de ses Protocoles. »

² Mécanisme de vérification (Document AC XII/A1), Point II.3.1.2 : « Les Parties contractantes ou les observateurs peuvent solliciter à tout moment, au moyen d'une demande écrite et motivée, la vérification du non-respect présumé de la Convention et de ses Protocoles. Une telle demande déclenche une procédure de vérification extraordinaire, régie par les mêmes règles que la procédure de vérification ordinaire. »

³ Document ImplAlp/2012/16/9/2

accompagné de cartes et d'illustrations ad hoc doit être présenté dans les quatre langues de la Convention alpine⁴.

Il est à noter que le Comité de vérification n'est pas lié par le contenu de la demande qui lui est parvenue. Après acceptation d'une demande de vérification du respect de la Convention et de ses Protocoles, le Comité de vérification a la faculté de décider sous quel aspect juridique la demande doit être examinée.

La Présidence du Comité de vérification est identique à celle de la Conférence alpine⁵. Ainsi, la demande en question, qui concerne l'Allemagne, aurait dû être examinée sous la Présidence allemande de la période 2015-2016. Lors de sa 20^{ème} réunion, le Comité de vérification a accepté, sans préjudice de l'examen de prochaines demandes, une proposition de l'Allemagne demandant de confier la présidence du Comité de vérification à une autre Partie contractante désignée par l'Allemagne, dans la mesure où le Comité devra traiter cette demande et si cela coïncide avec la période de Présidence de la Convention alpine par l'Allemagne. Dans un mail du 13 novembre 2014, l'Autriche a fait savoir qu'elle était prête à s'acquitter de cette tâche.

De plus, durant sa 20^{ème} réunion, le Comité de vérification a invité l'Allemagne à prendre position sur la demande avant le 31 octobre 2014, et à communiquer cette position au Secrétariat permanent et aux membres du Comité de vérification. Par ailleurs, les Parties contractantes et les Observateurs représentés au sein du Comité de vérification ont été invités, le cas échéant, à faire parvenir avant le 31 octobre 2014 au Secrétariat permanent et aux membres du Comité de vérification leurs observations sur la demande. Pour la poursuite de l'examen de la demande, le Comité de vérification a demandé au Secrétariat permanent d'élaborer un document de synthèse à partir des pièces disponibles et de le transmettre au Comité de vérification avant le 15 janvier 2015.

Le 31 octobre 2014, l'Allemagne a transmis sa position aux membres du Comité de vérification et au Secrétariat permanent. Cette position est disponible dans les quatre langues de la Convention alpine. Les autres Parties contractantes et les Observateurs n'ont transmis aucune observation.

En complément de cette procédure, CIPRA International a présenté une expertise juridique le 11 mars 2015 en langue allemande et le 13 mars 2015 en langue anglaise.

Sur la base de la documentation disponible et de la discussion qui a eu lieu lors de sa 21^{ème} réunion des 17 et 18 mars 2015 à Berlin, le Comité de vérification n'a constaté

⁴ La demande de CIPRA International contient les documents suivants : une traduction de la demande dans les quatre langues de la Convention alpine, un résumé de la demande également dans les quatre langues de la Convention alpine, une carte du territoire concerné et une copie de la décision de la Cour constitutionnelle bavaroise du 13 septembre 2012, numéro de dossier Vf. 16-VII-11.

⁵ Point II.1.1. du mécanisme de vérification

aucun non-respect de l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature du fait des modifications contestées de l'arrêté sur l'Espace de protection du paysage « Egartenlandschaft um Miesbach ». Il a invité les Parties contractantes et les Observateurs à transmettre à la Présidence et au Secrétariat permanent avant le 30 avril 2015 leurs remarques éventuelles dans toutes les langues de la Convention alpine sur le document de synthèse transmis avant la réunion, De plus, il a prié le Secrétariat permanent de rédiger d'ici au 30 juin 2015, sur la base de la discussion qui a eu lieu pendant la réunion, du document de synthèse et des remarques parvenues en temps utile, un rapport final sur la demande, et de le transmettre aux membres du Comité de vérification pour qu'ils y apportent leurs commentaires éventuels avant le 30 septembre 2015. De plus, il a invité le Secrétariat permanent à transmettre avant le 30 juin 2015 aux membres du Comité de vérification un projet de recommandation d'actions en vue d'une application cohérente au niveau alpin de l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, afin qu'ils y apportent leurs commentaires éventuels avant le 30 septembre 2015.

L'Allemagne a transmis ses observations sur le document de synthèse du Secrétariat permanent le 29 avril 2015, et CIPRA International le 6 mai 2015. Les autres Parties contractantes et Observateurs n'ont fait parvenir aucun commentaire.

Sur la base des résultats de la 22^{ème} réunion du Comité de vérification, qui s'est tenue les 16 et 17 décembre 2015 à Benediktbeuern, le Secrétariat permanent propose le présent rapport final sur la demande de CIPRA International concernant les modifications de l'arrêté sur l'Espace de protection du paysage « Egartenlandschaft um Miesbach ».

2. CONTENU DE LA DEMANDE ET DE LA POSITION COMPLÉMENTAIRE DE CIPRA INTERNATIONAL

La demande se réfère à 20 modifications du règlement concernant l'espace de protection des paysages « Egartenlandschaft um Miesbach » et à l'autorisation de dérogation pour le golf de Piesenkam sans modification du règlement entre décembre 1989 et mai 2013.

CIPRA International affirme que les décisions de modification du règlement relatif à l'espace de protection des paysages contreviennent à l'obligation de conservation stipulée à l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature surtout de fait cumulatif de ces décisions. La référence de l'article en question au but dans lequel les espaces protégés ont été créés exprime clairement le fait qu'en plus de l'obligation de conservation formelle, elle donne lieu également à une obligation matérielle de conservation. C'est pourquoi, dans le cadre des modifications du règlement, il aurait fallu vérifier où se situent les seuils à partir desquels l'objectif de protection dans le sens de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature ne pourra plus être assuré, pour éviter le risque que l'espace protégé ne soit vidé de son contenu par des mesures qui contreviennent à son objectif de protection.

De plus, selon CIPRA International, l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, au-delà des principes et des objectifs de protection inscrits dans les lois nationales de protection de la nature, n'autorise une réaffectation de l'espace protégé en contradiction avec l'objectif de la protection que s'il existe d'autres intérêts publics majeurs. Ces intérêts publics doivent atteindre une dimension particulière, comme la protection de vies humaines ou d'un patrimoine de haute valeur, pour l'emporter devant les intérêts de la nature dans l'évaluation des intérêts au sens de la protection de la nature, car l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature doit être considéré comme une décision de principe en faveur de la conservation des espaces protégés.

CIPRA International fait valoir que la Convention alpine n'a pas été prise en compte dans la procédure relative au 18e arrêté de réaffectation ni dans l'évaluation des intérêts s'agissant du 20e arrêté de réaffectation. De plus, selon CIPRA International, le 20e arrêté est en contradiction avec l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature. En ce qui concerne l'autorisation de l'aménagement du terrain de golf de Piesenkam, la décision n'a pas pris en compte la Convention alpine, et l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature n'a été appliqué ni directement ni indirectement.

Enfin, CIPRA International met en avant que le respect durable de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature dans le périmètre d'application de la Convention alpine n'est pas assuré en Allemagne en raison du fait que l'applicabilité directe de cette disposition dans le droit national est niée par la jurisprudence des tribunaux suprêmes bavarois, qu'il n'existe pas dans le droit national de règles correspondant à la norme internationale et que l'instrument de l'interprétation du droit national conforme au droit international n'est pas utilisé.

Dans ce contexte, CIPRA International a demandé au Comité de vérification de vérifier le non-respect présumé de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature par l'Allemagne en raison des modifications susmentionnées de l'espace de protection du paysage « Egartenlandschaft um Miesbach », et elle a demandé au Comité de vérification de proposer des mesures afin que l'obligation d'appliquer les dispositions de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole « Protection de la nature et entretien des paysages » soit mieux respectée et qu'elle le soit de façon vérifiable par les Parties contractantes.

Dans sa position complémentaire, CIPRA International indique qu'à la lumière de la jurisprudence, en Allemagne une norme de droit international claire et suffisamment définie telle que celle visée à l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature est immédiatement applicable. De plus, toujours de l'avis de CIPRA, le renvoi systématique à cette norme dans le chapitre II « Mesures spécifiques » du Protocole

Protection de la nature, ainsi que le sens et l'objectif de la réglementation plaident en faveur de son applicabilité immédiate. Ceci serait unanimement confirmé par la littérature⁶.

C'est pourquoi CIPRA International a recommandé au Comité de vérification de constater que l'art. 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature devait être appliqué par les autorités compétentes, tout au moins s'agissant des modifications d'affectation 9 à 20 de l'arrêté sur l'espace de protection du paysage „Egartenlandschaft“ et de l'autorisation d'aménagement du terrain de golf Piesenkam.

De plus, en se référant au caractère incontestable de l'obligation de conservation matérielle imposée aux Parties contractantes par l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, CIPRA International a demandé au Comité de vérification de constater que toute atteinte à un espace protégé existant est fondamentalement inadmissible. La possibilité d'exonération prévue dans certains cas par le droit national sur la protection de la nature n'autorise pas, selon la CIPRA, une Partie contractante à contourner les dispositions de l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, car une éventuelle concurrence d'application entre une norme de droit international directement applicable, telle que celle visée à l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, et une autre disposition de la législation fédérale telle que celle visée au § 67 de la Loi fédérale sur la protection de la nature doit se résoudre, aux termes de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, par une interprétation et application du droit national conforme au droit international.

CIPRA International a donc recommandé au Comité de vérification de constater que l'art. 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature prévaut sur l'article 67 de la Loi fédérale sur la protection de la nature en tant que „lex specialis“ s'agissant du champ d'application de la Convention alpine lorsque l'autorisation d'un projet aux termes de l'article 67 de la Loi fédérale sur la protection de la nature n'est pas couverte concrètement par l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature.

S'agissant des règles de vérification d'une éventuelle atteinte à l'objectif de protection en matière de protection du paysage, CIPRA International propose de retenir les critères suivants :

- Plus un projet produit un impact de grandes dimensions sur le paysage,
- plus il affecte des surfaces dans lesquelles le caractère spécifique du paysage de l'espace protégé est particulièrement marqué,
- plus la surface occupée de manière durable par des constructions possède une grande taille,

⁶ Les sources indiquées comprennent également le guide d'application de la Convention alpine, qui a été publié en 2008 par le Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la sûreté nucléaire de concert avec le Ministère bavarois de l'environnement, de la santé et de la protection des consommateurs.

- moins un projet s'inscrit dans le cadre de l'accroissement organique des zones d'habitat existantes fermées,
- plus l'espace protégé situé à proximité du projet concerné a déjà été affecté dans le passé par des modifications préjudiciables ou des pertes de surface, plus il faut considérer que l'objectif de protection est mis à mal.

De ce fait, CIPRA International a recommandé au Comité de vérification d'inviter l'Allemagne à améliorer les arrêtés sur les espaces de protection du paysage de l'espace alpin s'agissant de la description de l'objectif de protection, et en particulier de procéder à un zonage des espaces de protection du paysage de grande étendue qui contiennent des éléments centraux, des domaines de développement, des axes visuels etc. en ayant recours aux critères susmentionnés.

Enfin, CIPRA International indique que le droit international ainsi que le droit européen observent le principe de la proportionnalité dans l'application des dispositions juridiques. L'obligation de conserver, de gérer et le cas échéant d'agrandir les espaces protégés existants visée à l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature doit donc, de l'avis de CIPRA International, être interprétée au sens que toute diminution ou autre atteinte d'un espace protégé n'est admissible que dans les cas exceptionnels atypiques, et doit en outre se limiter au strictement nécessaire.

3. POSITION DE LA PARTIE CONTRACTANTE CONCERNÉE

Dans sa position, l'Allemagne fait valoir que considérer les huit premiers arrêtés de réaffectation adoptés au cours de la période du 06.12.1989 au 05.04.2001 comme contrevenant au Protocole Protection de la nature n'entre pas en ligne de compte, ne serait-ce qu'en considération de la période d'application du Protocole Protection de la nature, qui n'est entré en vigueur que le 18.12.2002 pour l'Allemagne.

Ces huit premiers arrêtés de réaffectation ne contreviennent pas non plus aux obligations sur le plan du droit international coutumier telles qu'elles sont énoncées à l'art. 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, selon lesquelles les Parties sont tenues de s'abstenir, entre le moment de sa signature et celui de son entrée en vigueur, de tout ce qui pourrait priver le traité de son objet et de son but. L'interdiction énoncée par l'art. 18 de la Convention de Vienne n'oblige pas les pays signataires à respecter à la lettre les dispositions d'un traité dès avant son entrée en vigueur, elle vise seulement à garantir l'application future du traité. Les arrêtés d'affectation n°3 à 8, qui ont été pris entre le 30.07.1997 et le 05.04.2001, à savoir entre le moment de la signature du Protocole Protection de la nature par l'Allemagne le 20.12.1994 et celui de son entrée en vigueur, sont donc compatibles avec l'interdiction énoncée par l'art. 18 de la Convention de Vienne. Par ceux-ci, l'Allemagne n'a en effet pas supprimé complètement les espaces protégés au sein du territoire d'application du Protocole Protection de la nature pas plus qu'elle ne les

a réduits si fortement que l'obligation de respect de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature n'a été complètement vidée de sons sens.

L'Allemagne expose ensuite que les arrêtés n°9 à 20 et l'autorisation d'aménagement du terrain de golf de Piesenkam ne contreviennent pas à l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature car l'interprétation de cette disposition conclut que l'obligation de conservation n'est pas absolue, mais limitée à la conservation de l'objectif spécifique de protection d'un espace protégé. Même le cumul de toutes les affectations permet de conserver l'espace de protection du paysage. Celui-ci n'est ni compromis ni vidé de sa substance, car même l'addition des surfaces retirées de l'espace de protection n'a pas d'incidence sur les caractéristiques qui marquent cette zone et n'a, en fait, guère de répercussion sur l'ensemble de l'espace protégé.

Dans le détail, l'interprétation de l'art. 11 du Protocole Protection de la nature sur la base des dispositions de l'art. 31(1) de la Convention de Vienne sur le droit des traités « de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but », son application aux arrêtés n° 9 à 20 et à l'autorisation accordée au golf de Piesenkam aboutissent selon l'Allemagne aux considérations suivantes :

La notion d' « espace protégé existant » inclut toutes les formes spécifiques d'espaces protégés. Un espace protégé existant est un espace qui a déjà été délimité. L'espace de protection du paysage « Egartenlandschaft um Miesbach » est classé en espace de protection des paysages conformément à l'article 26 de la Loi fédérale sur la protection de la nature et entre par conséquent à ce titre dans la catégorie des espaces protégés existants.

Conformément à l'article 26 de la Loi fédérale sur la protection de la nature, les espaces de protection des paysages sont des espaces définis de façon juridiquement valable où il est nécessaire de protéger particulièrement la nature et le paysage en vue de la conservation, du développement ou de la restauration de la capacité de production de la nature et de sa capacité de fonctionnement, ou de la capacité de régénération et de production à long terme du patrimoine naturel, y compris la protection des habitats et des espaces vitaux de certaines espèces animales et végétales sauvages, à cause de la diversité, de l'originalité et de la beauté ou de l'importance culturelle historique du paysage ou à cause de son importance particulière pour sa fonction récréative.

Selon le texte de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, ce qui est décisif pour la conservation est l'objectif spécifique de protection de l'espace protégé. C'est donc cet objectif qui fournit la raison de la mise sous protection d'un territoire et qui constitue ainsi le noyau de ce qui vaut d'être conservé. C'est donc cet objectif qui fournit la raison de la mise sous protection d'un territoire et qui constitue ainsi le noyau de ce qui vaut d'être conservé. Les objectifs de protection respectifs résultent, en

l'occurrence, en règle générale de l'acte juridique concret par lequel le placement sous protection se fait ou bien des bases légales sur lesquelles se fonde le placement sous protection.

Le critère de préservation de l'objectif de protection possède une double fonction en ce qui concerne l'obligation de conservation : premièrement, pour ce qui est des Parties contractantes, il étend également aux détériorations matérielles l'interdiction de dégrader l'espace protégé en spécifiant qu'il ne suffit pas de limiter le respect à l'aspect formel si l'objectif de protection de l'espace protégé ne se trouve pas respecté. Deuxièmement, il limite l'obligation de conservation aux aspects formels et matériels, dans le sens où de telles dégradations demeurent autorisées pour autant qu'elles n'affectent pas l'objectif de protection de l'espace protégé. La réaffectation d'espaces protégés existants n'est donc pas interdite ni de manière absolue ni générale, elle doit néanmoins se mesurer à l'aune de l'objectif spécifique de protection du territoire en question. La « conservation (des espaces protégés) dans le but pour lequel ils ont été créés » doit donc être interprétée en ce sens que seules les mesures en contradiction avec l'objectif de protection sont interdites.

Le principe d'une interdiction qui est attachée à l'objectif spécifique de la protection s'applique toutefois fondamentalement de manière absolue. Contrairement à l'avis de la CIPRA, le texte de l'art. 11 ne laisse aucune marge à la mise en balance des intérêts en question lorsqu'un objectif de protection risque de ne pas être respecté. Le fait de classer un territoire en espace protégé exprime que la nature et le paysage méritent une plus forte protection, qui est définie plus en détail par l'objectif spécifique de la protection. Le classement en espace protégé définit donc lui-même sa priorité abstraite sur d'autres intérêts permettant ainsi, en vertu du droit international public, de se passer d'une mise en balance.

Dans le cas de l'espace de protection du paysage « Egartenlandschaft um Miesbach », l'objectif de la protection de l'espace qui fait l'objet du litige résulte donc de sa caractérisation en tant que paysage rural traditionnel contenant des éléments structurants proche de son état naturel. Ces deux caractéristiques sont mentionnées à l'art. 10, paragr. 1, phrase 3 du protocole Protection de la nature comme méritant une protection particulière. Le caractère spécifique des paysages de l'Egarten sont ses brise-vent, une forme de haies composées de longues rangées d'arbres touffues assorties d'autres couches de végétation en sous-étage qui entourent les champs et servent à les protéger du vent et des troupeaux qui paissaient sur les jachères voisines.

Les arrêtés n°9 à 20 et la superficie qu'occupe le terrain de golf de Piesenkam donnent lieu selon l'Allemagne à une réduction de 1,34% de l'espace protégé existant jusqu'à la date d'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature pour l'Allemagne en 2002, soit un pourcentage si minimal qu'on ne peut considérer d'aucune façon qu'il est vidé de son sens parce que cette réduction menacerait le respect de l'objectif de la

protection. Les superficies concernées par tous les arrêtés de réaffectation et le terrain de golf ne présentent aucun élément méritant une protection particulière au regard de la nature et du paysage pour autant qu'on puisse en juger. Notamment, elles ne sont pas situées dans le secteur des brise-vent caractéristiques de la région ni n'ont fait l'objet d'une désaffectation.

En ce qui concerne l'aménagement du golf, il faut ajouter que la possibilité de dérogation est déjà ancrée dans l'art. 67, paragr. 1 de la Loi fédérale sur la protection de la nature et dans l'art. 49 de la Loi bavaroise sur la protection de la nature en vigueur à l'époque, et est donc devenue un élément intégratif de la délimitation de l'espace protégé. L'espace protégé n'a donc jamais comporté de superficie non modifiable. L'obligation de conservation stipulée à l'art. 11, paragr. 1 du Protocole Protection de la nature ne peut cependant pas aller plus loin que les limites de l'espace protégé lui-même et doit donc tenir compte de la possibilité de dérogation. La seule et unique limite existante est le moment à partir duquel l'objectif de protection d'un espace ne peut plus être atteint. De plus, en ce qui concerne le golf de Piesenkam, il y a lieu de constater que la portée de l'intervention dans l'espace protégé est bien moindre que la désaffectation de zones entières. On a essentiellement aménagé des pistes de jeu et des petits abris sur le départ et le long du parcours. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de constructions typiques comportant des sols imperméabilisés. Du fait de la faible portée de l'atteinte, cet espace est demeuré, pour ce qui est de la forme, un élément de l'espace protégé et n'en a pas été exclu.

Quant à la question de savoir si la disposition énoncée à l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature s'applique directement, l'Allemagne fait valoir qu'elle revient uniquement à établir si, au moment de l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature, l'espace protégé existant était conservé conformément à son objectif de protection et ce, indépendamment du fait que l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature soit applicable directement ou non selon la conception juridique de la Partie contractante concernée. Étant donné que conformément au point II.2.3, lié au point II.2.1 des règles du mécanisme de vérification, la mission du Comité de vérification ne s'étend pas aux questions juridiques abstraites et générales, mais s'arrête à la vérification concrète d'un non-respect présumé, la question de l'applicabilité directe de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature est sans importance pour l'examen de la demande en question.

Globalement, l'Allemagne défend le point de vue selon lequel la demande n'est pas motivée et qu'il n'y a pas d'infraction de l'art. 11 paragraphe 1, du Protocole Protection de la nature.

S'agissant de l'invitation, exprimée dans la demande, de proposer des mesures pour que l'art. 11 paragraphe du Protocole Protection de la nature soit mieux respecté, l'Allemagne sollicite son rejet. Cette requête n'entre pas dans la procédure extraordinaire de

vérification mais peut être classée parmi les tâches générales du Comité de vérification. Dans le cas présent, une décision devrait être prise séparément, en relation avec les autres missions de ce Comité.

4. LES FAITS

Le paysage au sud de la ville de Miesbach se caractérise tout particulièrement par ses brise-vent, une forme de haies composées de longues rangées d'arbres touffues assorties d'autres couches de végétation en sous-étage qui entourent les champs et servent à les protéger du vent. Lorsque les terrains ont été déboisés, on a laissé subsister les bosquets sur leurs limites. Ces brise-vent mesurent en général entre 2 et 15 mètres de large et peuvent atteindre plusieurs kilomètres de long. Dans la forme d'agriculture de l'Egarten (une forme particulière de la culture en trois rotations) qui était très répandue autrefois, les brise-vent protégeaient les champs cultivés des troupeaux qui paissaient sur les jachères voisines.

Le 28 octobre 1955, le Landratsamt (administration de la collectivité territoriale) de Miesbach a pris l'« arrêté de protection du Egartenlandschaft um Miesbach », qui classait le secteur des communes de Hausham, Parsberg, Wall, Wies, Schaftlach, Waakirchen ainsi que la commune de Dürnbach en territoires auxquels s'applique la loi sur la protection de la nature. La superficie de l'espace de protection des paysages était initialement de 10.396 ha. La délimitation initiale de l'espace protégé avait été faite d'une manière générale, sans discernement entre les divers secteurs, ceux où un développement de la construction serait acceptable et ceux où la construction s'exclut d'elle-même du fait de la valeur particulière de la nature et du paysage. Ce placement sous protection était dictée par le souci l'endiguer le recul des bosquets caractérisant le paysage induit par la mécanisation des exploitations agricoles.

Les arrêtés de réaffectation suivants de l'espace de protection des paysages ont été pris antérieurement à l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature de la Convention alpine pour l'Allemagne :

1. Arrêté du 06.12.1989 concernant 2,72 ha à Gmund, zone d'activité de Moosrain ;
2. Arrêté du 25.01.1994 concernant 12,00 ha à Hausham, hôpital du district ;
3. Arrêté du 30.07.1996 concernant 1,06 ha à Miesbach, Bergham, zone d'habitation ;
4. Arrêté du 01.08.1997 concernant 11,65 ha à Miesbach, zone d'activité Nord ;
5. Arrêté du 19.03.1999 concernant 3,92 ha à Gmund, zone d'activité de Festenbach ;
6. Arrêté du 25.03.1999 concernant 2,00 ha à Miesbach, zone d'activité Est ;
7. Arrêté du 04.04.2000 concernant 1,33 ha à Miesbach, zone d'activité Nord ;
8. Arrêté du 05.04.2001 concernant 1,20 ha à Miesbach, Bergham, zone d'habitation ;

Le district de Miesbach se trouve à 100 % sur le territoire d'application de la Convention alpine. Le Protocole a été ratifié par la République fédérale d'Allemagne le 12 juillet 2002 et est entré en vigueur au 18 décembre 2002. Ce protocole a été transposé en droit fédéral par le décret d'application de la loi d'approbation du 16 août 2002. Au moment de l'entrée en vigueur du protocole la superficie de l'espace de protection des paysages était encore de 10.360,12 ha.

Les arrêtés de réaffectation suivants de l'espace de protection des paysages ont été pris postérieurement à l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature pour l'Allemagne :

9. Arrêté du 30.07.2003 concernant 1,64 ha à Warngau, Wall-Hummelsberg, zone d'habitation ;
10. Arrêté du 08.12.2005 concernant 3,80 ha à Waakirchen, Oberkammerloh, zone d'activité ;
11. L'Arrêté n° 11 qui devait concerner 1,03 ha à Miesbach n'a pas été appliqué du fait du retrait de la demande de permis ;
12. Arrêté du 20.07.2006 concernant 3,00 ha à Miesbach, Kreuzberg, zone d'habitation;
13. Arrêté du 05.12.06 concernant 0,43 ha à Hausham, Brentenstraße, structure socio-thérapeutique ;
14. Arrêté du 06.08.2014 concernant 8,20 ha à Waakirchen-Krottenthal, zone d'activité;
15. Arrêté du 05.08.2008, concernant 9,55 ha à Gmund, zone d'activité Kreuzstrasse ;
16. Arrêté du 05.08.2008 concernant 0,6 ha à Miesbach, Harzberg, terrain de construction d'habitations ;
17. Arrêté du 05.08.2008 concernant 11,00 ha à Miesbach, zone d'activité Nord ;
18. Arrêté du 10.07.2012 concernant 3,5 ha à Miesbach, association d'élevage ;
19. Arrêté du 25.10.2011 concernant 1,3 ha in Warngau, Schrädlerwiese in Wall, zone d'habitation ;
20. Arrêté du 25.10.2011 concernant 10,3 ha in Waakirchen, Golfhotel Landsmed Steinberg.

De plus, en mai 2013, le terrain de golf de Piesenkam, d'une superficie totale d'environ 85 ha, a été autorisé sans être exclu formellement du terrain d'application de l'espace de protection du paysage, de telle sorte que l'espace de protection des paysages, y compris les 89,2 ha exclus par les arrêtés de réaffectation, s'est trouvé de fait réduit de 174,2 ha. Cela correspond à 1,68% de la superficie initiale de 1955. Si l'on se base sur la superficie au moment de l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature, on arrive à une réduction de fait de 138,32 ha, soit 1,34 % depuis cette date.

Par la décision du 13 septembre 2012, la Cour constitutionnelle bavaroise a rejeté la demande de constat d'inconstitutionnalité des arrêtés de réaffectation n° 18, 19 et 20 formulée dans le cadre d'une action populaire, au motif de leur caractère infondé. Dans son exposé des motifs, elle indique, se référant à la jurisprudence du Tribunal administratif

bavarois, que l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature n'a pas d'effet juridique direct⁷. Les arrêtés de réaffectation en question ne sont manifestement pas en contradiction avec l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, car le texte de la disposition indique qu'en particulier les espaces protégés de grande étendue où la surface digne de protection n'est pas déterminée de manière unitaire peuvent faire l'objet d'une désaffectation de certaines surfaces⁸. La Cour suprême ne sous-estime néanmoins pas que des interventions ponctuelles réalisées sur l'espace de protection du paysage sans une planification coordonnée comporte le risque d'une érosion insidieuse de l'espace protégé. Cependant, au vu de la taille des surfaces qui restent placées sous protection, il lui est apparu que la limite à partir de laquelle l'objectif de protection n'est plus réalisable n'est pas encore franchie⁹.

5. SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION AU SEIN DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

La discussion de la demande durant la 21^{ème} réunion du Comité de vérification des 17 et 18 mars 2015 à Berlin a abouti aux résultats suivants :

Il a été admis sans conteste que la notion d' « espace protégé » désigne un territoire spécialement délimité par un acte juridique, auquel s'appliquent des dispositions de protection spéciales pour atteindre l'objectif de protection fixé. Les espaces protégés ont différentes appellations et formes. L'espace de protection du paysage « Egartenlandschaft um Miesbach » doit être considéré comme un espace protégé au sens de l'art. 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature .

De même, la notion de « conservation » a été interprétée de manière incontestée comme une préservation contre la destruction ou les modifications.

Ceci s'applique également à l'interprétation de la notion d' « objectif de protection », dans la mesure où celui-ci justifie le classement d'un territoire comme espace protégé, à savoir qu'il motive sa mise sous protection. En règle générale, l'objectif de protection résulte de l'acte juridique disposant concrètement la mise sous protection, ou des bases juridiques sur lesquelles repose la mise sous protection.

Le moment décisif pour la détermination de l'objectif de protection d'un espace protégé existant aux termes de l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature est celui de l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature dans une Partie contractante, ou, en ce qui concerne les espaces protégés créés ultérieurement, celui de la mise sous protection de l'espace.

⁷ Cf. Décision de la Cour suprême bavaroise du 13.09.2012, numéro de dossier Vf. 16-VII-11, p. 21

⁸ Cf. Décision de la Cour suprême bavaroise du 13.09.2012, numéro de dossier Vf. 16-VII-11, p. 21

⁹ Cf. Décision de la Cour suprême bavaroise du 13.09.2012, numéro de dossier Vf. 16-VII-11, p. 2

S'agissant du champ d'application temporel du Protocole Protection de la nature en Allemagne, on a donc estimé à l'unanimité que les dispositions du Protocole Protection de la nature ne peuvent s'appliquer aux arrêtés de réaffectation n° 1 à 8 adoptés avant l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature en Allemagne le 18 décembre 2002.

Pour les membres du Comité de vérification, il résulte de l'acte de délimitation de l'espace protégé que l'objectif de protection « Egartenlandschaft um Miesbach » de l'espace de protection du paysage vise à conserver le caractère spécifique du paysage en tant que paysage rural traditionnel, avec des haies proches de l'état naturel, des buissons, des brise-vent, des groupes d'arbres, des allées et des bosquets. En particulier, les brise-vent, une forme de haies composées de longues rangées d'arbres touffues assorties d'autres couches de végétation en sous-étage, font partie des éléments caractérisants de ce paysage.

Le Comité de vérification a également considéré unanimement que la référence à l'objectif de protection dans l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature indique que les espaces protégés ne doivent pas être seulement conservés en tant que catégories juridiques („conservation formelle“), mais aussi en fonction de leur objectif („conservation matérielle“). La référence à l'objectif de protection a également pour conséquence que les actions ne portant pas atteinte à l'objectif de protection ne peuvent faire l'objet d'une application de la norme considérée. L'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature ne contient dès lors pas d'interdiction absolue de réaffectation. Les espaces protégés peuvent être modifiés sur le plan de leur extension spatiale ou des biens dignes d'être protégés qu'ils contiennent, à condition que l'objectif de protection soit préservé. En revanche les mesures contredisant l'objectif de protection sont interdites.

S'agissant du critère qui doit être retenu pour la conservation des espaces protégés conformément à leur objectif de protection, on a considéré à l'unanimité qu'en tout état de cause, il est nécessaire de considérer globalement tous les éléments importants dignes d'être protégés, y compris dans la dimension temporelle, et que les effets cumulatifs doivent être pris en compte afin éviter que l'espace protégé ne soit vidé de son sens de manière insidieuse.

Dans le cas d'espèce, on n'a pas constaté d'atteinte des éléments paysagers caractéristiques du paysage en raison de la somme des aménagements réalisés au titre des arrêtés de réaffectation n° 9 à 20 et de l'aménagement du terrain de golf de Piesenkam, en particulier des brise-vent.

Le Comité de vérification estime qu'il n'est pas de son ressort, dans le cadre de la procédure de vérification extraordinaire, d'approfondir la question de l'applicabilité directe d'une disposition du Protocole dans le système juridique national d'une Partie contractante. Cet examen a exclusivement pour objet la mise en œuvre efficace de

l'obligation de droit international. La décision quant à la manière dont une norme de droit international doit être respectée incombe au sujet qui est engagé par le droit international. Dans le cas d'espèce, la seule question qui se pose est de savoir si l'espace de protection du paysage „Egartenlandschaft um Miesbach“ a été effectivement conservé ou pas, conformément à son objectif de protection.

De plus, la discussion au sein du Comité de vérification a fait ressortir que, s'agissant de la protection du paysage, la détermination de l'objectif de protection pose quelques problèmes, notamment en vertu de la valeur esthétique attachée à la perception du paysage, ainsi que pour les espaces protégés de grande étendue, car il est impossible de déterminer si toutes les surfaces sont dignes de protection de manière uniforme. Il est dès lors très difficile de recourir à des seuils pour examiner si les espaces de protection du paysage ont été conservés conformément à leur objectif de protection. En revanche, les critères proposés par CIPRA International dans sa position complémentaire eu égard aux règles qui doivent présider à l'examen ont été considérés comme tout à fait adaptés pour recenser des atteintes éventuelles à l'objectif de protection du paysage. À cet égard, on a suggéré de préciser, dans la mesure du possible, l'objectif de protection dans les arrêtés relatifs aux espaces de protection du paysage existants en utilisant ces critères.

Finalement, sur la base de la documentation disponible et de la discussion, le Comité de vérification n'a identifié aucun élément de nature à l'amener à constater un non-respect de l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature du fait des modifications contestées de l'arrêté sur l'espace de protection du paysage „Egartenlandschaft um Miesbach“.

Enfin, au sein du Comité de vérification, un consensus a été dégagé sur le fait que le rapport final et la documentation sur cette procédure de vérification extraordinaire devraient être publiés pour être utilisés dans la mise en œuvre effective de l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, sans attendre toutefois que la XIV^e Conférence alpine en soit saisie.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Sur la base du matériel disponible et de la discussion qui s'est tenue au cours de sa 22^{ème} réunion, le Comité de vérification constate ce qui suit :

- 1) Après l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature pour elle, chaque Partie contractante est obligée de mettre en œuvre de manière efficace l'art.11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, et de veiller à ce que cette disposition soit observée dans toutes les procédures y relatives. Cette obligation existe indépendamment du fait que la disposition soit considérée comme directement applicable ou non dans le système juridique national. Dans le cas où

une Partie contractante nie l'applicabilité directe d'une disposition, il s'impose de prendre des mesures adéquates pour en garantir néanmoins le respect.

- 2) Le terme « espace protégé existant » au sens de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature inclut toutes les formes d'espaces protégés, quelle que soit leur dénomination. L'espace de protection du paysage « Egartenlandschaft um Miesbach » doit en tout état de cause être considéré comme un espace protégé au sens de l'art. 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature.
- 3) Les objectifs de protection résultent en règle générale de l'acte juridique concret par lequel l'autorité compétente place l'espace sous protection, ou bien des bases juridiques sur lesquelles se fonde le placement sous protection. Dans le cas de l'espace de protection du paysage « Egartenlandschaft um Miesbach », l'objectif de protection consiste à conserver le caractère spécifique de l'Egartenlandschaft en tant que paysage rural traditionnel, avec des éléments structurels du paysage proches de l'état naturel. En particulier les brise-vent, une forme de haies composées de longues rangées d'arbres touffues assorties d'autres couches de végétation en sous-étage, font partie des éléments caractérisants de cet espace de protection du paysage.
- 4) L'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature énonce donc l'obligation de respecter les espaces protégés aux termes du droit international conformément à leur objectif de protection. Cette obligation produit un effet tant sur le plan formel que matériel. Le respect d'un espace protégé sur le plan purement formel est donc insuffisant si l'objectif de protection de l'espace protégé n'est pas préservé en raison d'atteintes matérielles.
- 5) L'art. 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature n'édicte pas d'interdiction absolue de modification. Néanmoins toute modification doit être mesurée à l'aune de l'objectif de protection concret d'un espace protégé. Les mesures qui sont en contradiction avec l'objectif de protection de par leur qualité, leur intensité ou leur extension territoriale sont donc interdites en tout état de cause.
- 6) Pour les espaces protégés qui existaient déjà au moment de l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature dans une Partie contractante, il convient de retenir l'objectif de protection qui était déterminant à cette date. Pour les espaces protégés créés ultérieurement, c'est l'objectif de protection en vigueur au moment de la mise sous protection de l'espace qui est décisif. S'agissant de la présente demande, il en résulte que les dispositions du Protocole Protection de la nature ne peuvent s'appliquer aux arrêtés de réaffectation n° 1 à 8, adoptés en Allemagne avant l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature.

- 7) S'agissant des arrêtés de réaffectation n°9 à 20 et de l'autorisation d'aménagement du golf de Piesenkam, le Comité de vérification n'a pu identifier, sur la base de la documentation disponible et de la discussion, aucun élément plaidant pour un non-respect de l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature.
- 8) Dans le même temps, le Comité de vérification souligne que cette déclaration ne saurait s'appliquer à d'éventuelles futures modifications de l'espace protégé « Egartenlandschaft um Miesbach », car toute modification doit être mesurée à l'aune du critère de protection de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, dont l'Allemagne doit garantir le respect. En revanche, il est nécessaire notamment que les éventuelles futures modifications s'inscrivent dans le cadre d'un concept global coordonné, de manière à ce que l'objectif de protection soit préservé y compris en considérant l'effet cumulatif de toutes les mesures.
- 9) Pour examiner la question de savoir si les espaces de protection du paysage sont conservés dans le but pour lequel ils ont été créés en présence de projets de modification, le Comité de vérification suggère de retenir les critères suivants :
- Plus un projet produit un impact de grandes dimensions sur le paysage,
 - plus il affecte des surfaces dans lesquelles le caractère spécifique du paysage de l'espace protégé est particulièrement marqué,
 - plus la surface occupée de manière durable par des constructions possède une grande taille,
 - moins un projet s'inscrit dans le cadre de l'accroissement organique des zones d'habitat existantes fermées,
 - plus l'espace protégé situé à proximité du projet a déjà été affecté dans le passé par des modifications préjudiciables ou des pertes de surface,
- plus il faut considérer que l'objectif de protection est mis à mal.
- 10) Le Comité de vérification estime que la prise en compte des critères mentionnés au point 10 pourrait s'avérer utile en cas d'éventuelles nouvelles créations d'espaces de protection du paysage ou de refonte des bases juridiques des espaces de protection du paysage existants dans le champ d'application du Protocole Protection de la nature. À cet égard, on pourrait identifier des surfaces et éléments appartenant aux espaces de protection dans lesquels la spécificité du paysage est particulièrement marquée, ou des surfaces qui sont particulièrement importantes pour la caractéristique de l'espace protégé.
- 11) Le Comité de vérification recommande de publier à brève échéance le rapport final et la documentation relatifs à cette procédure de vérification extraordinaire afin que ceci soit utilisé dans la mise en œuvre de l'article 11, paragraphe 1 du Protocole

Protection de la nature, et il invite la Conférence alpine à adopter une décision en ce sens par procédure écrite.



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

FR

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

3



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Comité de vérification
de la Convention alpine

ImplAlp/2015/22/5a/4

OL: DE

**RECOMMANDATIONS D'ACTIONS
POUR UNE APPLICATION COHÉRENTE AU NIVEAU ALPIN
DE L'ARTICLE 11, PARAGRAPHE 1
DU PROTOCOLE « PROTECTION DE LA NATURE ET ENTRETIEN DES PAYSAGES »**

L'article 11, paragraphe 1 du Protocole « Protection de la nature et entretien des paysages » (Protocole Protection de la nature) de la Convention alpine énonce :

Les Parties contractantes s'engagent à conserver, à gérer, et, le cas échéant, à agrandir les espaces protégés existants dans le but pour lequel il ont été créés, ainsi qu'à délimiter, dans la mesure du possible, de nouveaux espaces protégés. Elles prennent toute mesure appropriée pour éviter la détérioration ou la destruction de ces espaces protégés.

Eu égard au rapport final sur la demande concernant les modifications de l'arrêté sur l'espace de protection du paysage „Egartenlandschaft um Miesbach“¹, le Comité de vérification formule les recommandations d'actions ci-après en vue d'une application cohérente au niveau alpin de l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature :

- 1) Le Protocole Protection de la nature de la Convention alpine, qui relève du droit international des traités, doit être interprété sur la base des règles de droit international énoncées par la Convention de Vienne. Aux termes de l'article 31(1) de la Convention de Vienne, l'interprétation du Protocole Protection de la nature est donc effectuée « de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ».
- 2) Après l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature pour elle, chaque Partie contractante est obligée de mettre en œuvre de manière efficace l'art.11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature, et de veiller à ce que cette disposition soit observée dans toutes les procédures y relatives. Cette obligation existe indépendamment du fait que la disposition soit considérée comme

¹ Indication du numéro du document ImplAlp/2015/22/5a/2

directement applicable ou non dans le système juridique national. Dans le cas où une Partie contractante nie l'applicabilité directe d'une disposition, il s'impose de prendre des mesures adéquates pour en garantir néanmoins le respect.

- 3) Le terme « espace protégé existant » au sens de l'art. 11 paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature inclut toutes les formes d'espaces protégés, quelle que soit leur dénomination. En règle générale, la mise sous protection est effectuée par l'autorité nationale compétente.
- 4) En règle générale, l'objectif de protection résulte de l'acte juridique disposant concrètement la mise sous protection, ou des bases juridiques sur lesquelles repose la mise sous protection. Pour les espaces protégés qui existaient déjà au moment de l'entrée en vigueur du Protocole Protection de la nature pour une Partie contractante, il convient de retenir l'objectif de protection qui était décisif à cette date. Pour les espaces protégés créés ultérieurement, c'est l'objectif de protection en vigueur au moment de la mise sous protection de l'espace qui est décisif.
- 5) L'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature énonce une obligation de droit international relative à la conservation des espaces protégés conformément à l'objectif de protection dans lequel ils ont été créés. Cette obligation produit un effet tant sur le plan formel, à savoir sur le plan du statut juridique, que matériel, à savoir eu égard aux biens dignes d'être protégés. La conservation d'un espace protégé sur le plan purement formel est donc insuffisante si l'objectif de protection de l'espace protégé n'est pas préservé à cause d'atteintes matérielles.
- 6) L'art. 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature n'édicte pas d'interdiction absolue de modification. Néanmoins toute modification doit être mesurée à l'aune de l'objectif de protection concret d'un espace protégé. Les mesures qui sont en contradiction avec l'objectif de protection de par leur qualité, leur intensité ou leur extension territoriale sont donc interdites en tout état de cause. Pour conserver les espaces protégés conformément à leur objectif de protection, les modifications doivent s'inscrire dans le cadre d'un concept global coordonné et être telles que, même en considérant l'effet cumulatif de toutes ces mesures, le respect de l'objectif de protection de l'espace protégé continue d'être assuré.
- 7) À l'avenir, pour examiner la question de savoir si des espaces de protection du paysage sont conservés dans le but pour lequel ils ont été créés en présence de projets de modification, le Comité de vérification suggère de retenir les critères suivants :
 - Plus un projet produit un impact de grandes dimensions sur le paysage,

- plus il affecte des surfaces dans lesquelles le caractère spécifique du paysage de l'espace protégé est particulièrement marqué,
- plus la surface occupée de manière durable par des constructions possède une grande taille,
- moins un projet s'inscrit dans le cadre de l'accroissement organique des zones d'habitat existantes fermées,
- plus l'espace protégé situé à proximité du projet a déjà été affecté dans le passé par des modifications préjudiciables ou des pertes de surface,

plus il faut considérer que l'objectif de protection est mis à mal.

- 8) En cas d'éventuelles nouvelles créations d'espaces de protection du paysage ou de refonte des bases juridiques des espaces de protection du paysage existants dans le champ d'application du Protocole Protection de la nature, les critères évoqués sous le point 7 peuvent s'avérer utiles. À cet égard, on pourrait identifier des surfaces et éléments appartenant aux espaces de protection dans lesquels la spécificité du paysage est particulièrement marquée, ou des surfaces qui sont particulièrement importantes pour la caractéristique de l'espace protégé.
- 9) De plus, il est recommandé de divulguer les présentes recommandations d'actions concernant l'article 11, paragraphe 1 du Protocole Protection de la nature en adoptant des mesures adéquates de communication auprès du public, en particulier des décideurs concernés et des sujets en charge de l'application du droit.



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

FR

OL: EN

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

4



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Convention alpine
Comité de vérification

ImplAlp/2016/24/6/2

LO : EN

LIGNES DIRECTRICES POUR L'INTERPRETATION DE L'ART. 6, ALINEA 3 DU PROTOCOLE TOURISME, EN VUE D'UNE PRATIQUE COHÉRENTE DE LA MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU ALPIN

1. INTRODUCTION

La XIII^{ème} Conférence alpine a chargé le Comité de vérification d'élaborer des lignes directrices pour l'interprétation de l'art. 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme en vue d'une pratique coordonnée de la mise en œuvre au niveau alpin et d'avoir recours le cas échéant au soutien technique des Groupes de travail et des Plates-formes.

À l'issue de ce travail, un accord concernant le texte a été atteint lors de la 24^{ème} réunion qui s'est tenue du 6 au 8 juillet 2016 à Innsbruck.

2. REGLES GÉNÉRALES D'INTERPRETATION

L'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme de la Convention alpine énonce :

« Les Parties contractantes veillent à ce que soit recherché dans les régions à forte pression touristique un rapport équilibré entre les formes de tourisme intensif et les formes de tourisme extensif. »

Le Comité de vérification a basé son interprétation de l'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme sur les considérations suivantes :

- Le Protocole Tourisme de la Convention alpine est un traité international et, en tant que tel, doit être interprété conformément aux dispositions codifiées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. D'après l'article 31, 1^{er} alinéa, de cette Convention, les traités internationaux tels que le Protocole Tourisme doivent être interprétés *« de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. »*

- L'interprétation doit donc reposer sur le sens ordinairement donné aux dispositions dans leur contexte. L'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme contient toutefois certains termes pour lesquels il n'existe aucun sens ordinaire généralement admis. Par conséquent, il s'impose d'accorder une attention particulière à l'objet et au but de cette disposition et à son contexte. D'après l'article 31, alinéa 2 de la Convention de Vienne, le contexte utile à l'interprétation d'un traité comprend, outre le texte (préambule et annexes inclus), tout accord ayant rapport au traité. Il s'ensuit que, pour ce qui a trait à l'objet et au but des dispositions contenues dans le Protocole Tourisme et à leur contexte, des indications peuvent être obtenues à partir des objectifs figurant dans le préambule et notamment dans l'article 2, alinéa 2, lettre i) de la Convention alpine, ainsi qu'à partir de toutes les dispositions contenues dans le Protocole lui-même et dans son préambule. À cet égard, l'article 1 du Protocole Tourisme, qui définit l'objectif de l'ensemble du Protocole, et l'article 6, portant sur les « Orientations du développement touristique », sont particulièrement significatifs.
- Les lignes directrices suivantes visent à faciliter l'interprétation et la mise en œuvre harmonisées de l'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme par les Parties contractantes de la Convention alpine, qui les prendront en considération conformément à l'article 31, alinéa 3, lettre a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

3. INTERPRÉTATION DES TERMES « RÉGIONS À FORTE PRESSION TOURISTIQUE »

D'après le sens ordinaire et l'acception commune du mot, une « région » est une vaste étendue territoriale délimitée selon des critères donnés. L'analyse de l'expression « régions à forte pression touristique », dans le contexte du Protocole Tourisme, doit ainsi prendre en compte à la fois l'idée d'une zone délimitée et celle de son degré d'utilisation en termes de tourisme.

a) Interprétation du terme « région ».

Il convient de faire quelques considérations sur la délimitation des régions telles que visées à l'article 6, alinéa 3. En vue d'assurer une application coordonnée du Protocole Tourisme dans l'espace alpin, cette délimitation devrait déboucher sur l'identification de régions comparables au sein des différents pays alpins. Dans l'article 6, alinéa 3 dudit Protocole, le mot « région » est en lien avec la « pression touristique », ce qui laisse penser que la délimitation de la région en question ne peut faire abstraction de son utilisation en matière de tourisme et qu'il n'est donc pas possible de la définir en termes purement géographiques ou statistiques, sans prendre en compte les activités touristiques dont elle est le cadre.

Ce lien entre région et utilisation/pression touristique semble en outre indiquer que le terme « région » peut être considéré comme un synonyme de « destination touristique ». Une destination touristique peut être définie comme « un territoire géographique ou administratif choisi par un visiteur ou une catégorie de visiteurs et offrant toutes les ressources naturelles et culturelles, les infrastructures et les services afférents nécessaires au séjour et à la satisfaction des attentes du visiteur. De ce fait, il s'agit d'un élément concurrentiel stratégique du tourisme entrant¹ ».

Cette interprétation s'adapte bien à l'idée des « régions à forte pression touristique », où il semblerait que ce soient l'utilisation dont elles font l'objet – et le degré de cette utilisation – qui caractérisent les régions en question.

L'intitulé officiel de l'article 6 – « Orientations du développement touristique » – laisse entendre que tous les alinéas de l'article 6, y compris le point 3, doivent servir de cadre de référence pour le développement du tourisme, en ligne avec les objectifs du Protocole Tourisme de la Convention alpine. À la lumière de quoi l'on peut conclure que la délimitation précise d'une destination touristique donnée devrait être établie au cas par cas, sur la base des conditions spécifiques à la région et des stratégies politiques qui y sont mises en place.

De ce fait, les Parties contractantes bénéficieraient d'une marge d'appréciation déterminée, d'une part, par les principales attractions touristiques et les infrastructures environnantes et, de l'autre, par les politiques de développement de la région touristique en question. Dès lors qu'une région est influencée par les principales activités touristiques qui s'y déroulent ou par les infrastructures qui sous-tendent ces activités, l'on peut tranquillement présumer qu'elle fait partie d'une destination touristique. Un élément fixe de délimitation d'une région de ce genre est nécessairement le périmètre de la Convention alpine, étant donné que les obligations en droit international visées à l'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme ne sont applicables qu'au sein de ce périmètre.

b) Interprétation de l'expression « forte pression touristique »

L'expression « forte pression touristique » n'est définie ni dans la Convention cadre ni dans le Protocole Tourisme. L'association du terme « pression » avec le terme « région » et le contexte général de l'article 6 laissent penser que ce terme indique l'utilisation ou l'exploitation de ressources, dans une région spécifique, par le biais des activités touristiques et des infrastructures existantes ; à partir de quel seuil cette utilisation ou cette exploitation atteint le niveau d'une « pression » est une affaire d'interprétation et permet des approches différentes.

¹ Adapté de la définition fournie par Bieger / Beritelli, « Management von Destinationen », Munich, 2013, p. 53 et suiv.

L'exploitation d'une région à des fins touristiques peut se mesurer à l'aune d'un certain nombre d'éléments. Il est possible, par exemple, de se placer dans une optique « offre » pour mesurer le nombre de lits dans les hôtels et autres formes d'hébergement par rapport au nombre de résidents locaux.

Une autre option peut consister à adopter une approche portant sur la demande, permettant de mesurer le nombre de nuitées par rapport au nombre de résidents. Toutefois, les données existantes pour ces indicateurs ne sont que très relativement comparables au niveau international, du fait des spécificités nationales. Quoi qu'il en soit, il existe un corpus de données suffisant sur le nombre de lits par résident². Différentes publications considèrent un rapport de 1/1 ou de 2/1 entre le nombre de lits et le nombre de résidents et un rapport de 50/1 en termes de nuitées par rapport au nombre de résidents comme l'indice d'une forte pression touristique³.

D'autres éléments indicatifs de l'exploitation touristique d'une région peuvent être la part jouée par le tourisme sur l'ensemble de son économie⁴, l'impact du tourisme sur l'utilisation de ressources telles que l'eau et l'énergie⁵ ou encore la pression sur le patrimoine social et culturel⁶. Bien entendu, le développement d'infrastructures touristiques telles que structures d'hébergement, routes, parkings et installations de sports d'hiver et d'été, est lui aussi un indicateur de l'exploitation touristique d'une région donnée.

Vu la quantité d'éléments à prendre en compte, il ne semble pas possible d'extrapoler un seuil concret applicable à tous les cas. L'application de l'article 6, alinéa 3 doit s'adapter aux différentes conditions caractérisant les différentes zones touristiques. La liste (non exhaustive) ci-après fournit des indications quant aux critères permettant de déterminer la présence d'une forte pression touristique dans un site donné :

- Rapport entre le nombre de lits dans les hôtels et autres formes d'hébergements et le nombre de résidents locaux.

² Voir le paragraphe « Mesurabilité de l'intensité touristique dans les Alpes » dans le « Rapport sur l'état des Alpes », publié par le Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2013, p. 63 et suiv.

³ Voir aussi « Stellenwert der Gemeinden im österreichischen Tourismus » - Ministère autrichien de l'économie et de l'emploi, 2008, page 4, pour les deux indicateurs et les cartes « Taux de fonction touristique par rapport à la population (nuitées) 2010 » et « Taux de fonction touristique par rapport à la superficie (nuitées) 2010 » « Le tourisme durable dans les Alpes », Rapport sur l'état des Alpes », publié par le Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2013, pages 64 et 67. Précisons que les études scientifiques peuvent utiliser des méthodes différentes pour mesurer les deux indicateurs et, par effet, aboutir à des résultats différents.

⁴ Voir par exemple « Wertschöpfung des Tourismus in den Regionen Graubündens – Stand und Entwicklung », rapport final commissionné par l'Office de l'économie et de tourisme du Canton des Grisons, 2008, pages 40 et suiv.

⁵ Voir également Teich, Lardelli, Bebi, Gallati, Kytzia, Pohl, Pütz, Rixen « Klimawandel und Wintertourismus : Ökonomische und ökologische Auswirkungen von technischer Beschneigung », rapport de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage, 2007

⁶ Voir également Marion Thiem, « Tourismus und kulturelle Identität » dans « Aus Politik und Zeitgeschichte », supplément à l'hebdomadaire 'Das Parlament', n° 47/2001

- Nombre de nuitées par rapport au nombre de résidents locaux.
- Un rapport de 2/1 maximum entre le nombre de lits et le nombre de résidents laisse supposer une forte pression touristique, sauf dans des cas particuliers, où le contraire peut être démontré.
- Un rapport de 50/1 en termes de nuitées par rapport au nombre de résidents laisse également supposer une forte pression touristique, à moins que la situation particulière d'une région donnée ne fasse apparaître des résultats différents.
- Valeur supérieure à la moyenne régionale/nationale quant au nombre d'établissements offrant des services touristiques, valeur supérieure à la moyenne régionale/nationale quant au nombre de visiteurs par jour par rapport au nombre d'habitants.
- Valeur supérieure à la moyenne régionale/nationale quant à l'impact du tourisme sur l'utilisation de ressources telles que l'eau et l'énergie.
- Aménagements touristiques divers, tels que les services de transports, les structures de sport, etc.
- Valeur supérieure à la moyenne quant à la contribution du tourisme aux résultats économiques globaux d'une région.

Précisons que les critères ci-dessus sont fournis à titre indicatif et non exhaustif. De plus, même s'ils laissent généralement supposer que l'on est en présence d'une région à forte pression touristique, les parties intéressées peuvent, dans des cas exceptionnels, réfuter cette supposition sur la base de circonstances spécifiques.

4. INTERPRÉTATION DE L'EXPRESSION « FORMES DE TOURISME INTENSIF ET FORMES DE TOURISME EXTENSIF »

Le terme « formes de tourisme » s'applique généralement à toute la gamme d'activités touristiques mises en place dans l'espace alpin, y compris le tourisme d'hiver et d'été, et l'utilisation des ressources s'y rapportant.

Ni le Protocole Tourisme, ni aucune autre source de droit primaire ou secondaire de la Convention alpine ne contient de définition des « formes de tourisme intensif » et des « formes de tourisme extensif » ; de ce fait, l'objet et le but du Protocole Tourisme et le contexte de son article 6, alinéa 3 deviennent décisifs pour l'interprétation de ces termes. L'intitulé de l'article 6 « Orientations du développement touristique » indique clairement que ses différents alinéas doivent fournir des lignes directrices en matière de développement touristique futur. L'article 1 du Protocole indique que l'objectif principal est de contribuer au développement durable en encourageant un tourisme respectueux de l'environnement. Par ailleurs, à l'alinéa 4, lettre a), l'article 6 établit un lien entre le tourisme intensif et la satisfaction de certaines exigences écologiques, tandis qu'à la lettre b) de ce même alinéa, il rattache tourisme extensif et écotourisme à la promotion du patrimoine naturel et culturel. Dans ce contexte, on peut tranquillement supposer que la distinction entre des formes intensives et extensives de tourisme est associée aux

différentes exigences écologiques et culturelles et à leurs différents impacts environnementaux.

En termes plus concrets, l'article 6, alinéa 4, lettre a) établit que, dès lors que seraient prises des mesures d'incitation pour le tourisme intensif, il s'imposerait d'assurer l'adaptation des structures et équipements touristiques existants aux exigences écologiques ou aux exigences dérivant de la conservation du patrimoine culturel ; quant aux nouveaux aménagements, ils doivent être développés conformément aux objectifs du Protocole. D'où l'on peut conclure que la distinction entre formes extensives et intensives de tourisme repose sur un jugement qualitatif quant à leur impact environnemental et à l'utilisation des ressources.

Pour une différenciation des activités basée sur l'environnement, il a été développé un concept dit de « capacité porteuse »⁷. En termes généraux, ce concept explique que, jusqu'à un certain niveau, défini par son taux de régénération ou son taux de remplaçabilité par d'autres ressources régénérables, une ressource peut être utilisée sans subir de dommage permanent. La capacité porteuse prend également en compte les impacts pouvant intéresser les systèmes écologiques et socioculturels.

Étant donné que la capacité porteuse d'une région est toujours liée à des éléments qui lui sont propres, tels que sa structure, son climat et sa position géographique, le seuil de démarcation entre formes extensives et intensives de tourisme doit être défini séparément pour chaque destination touristique. La même forme de tourisme, avec un nombre identique de visiteurs, peut être intensive dans une région et extensive dans une autre, du fait de leurs conditions respectives. Cela signifie également que ce n'est pas le type d'activité en soi qui est intensif ou extensif : tout dépend de la capacité porteuse de la région où ladite activité est exercée.

a) Interprétation de « formes intensives de tourisme »

Dans son acception ordinaire, le terme « intensif » laisse penser, dans ce contexte, que l'impact environnemental ou culturel ou l'utilisation de ressources est plus intense dans les formes intensives que dans les formes extensives de tourisme. Les formes intensives se caractérisent habituellement par un impact marqué sur la région et par une consommation accrue des ressources. Par exemple, si la consommation d'au moins une ressource ou l'impact sur au moins une fonction sensible du système est proche de la limite de la capacité porteuse, ou si l'infrastructure modifie de manière permanente les fonctions sensibles du système, on peut supposer que cette forme d'utilisation est de type intensif.

⁷ Voir Christopher Garthe, „Tourismus und Sport in Schutzgebieten – Tragfähigkeitsanalysen und Besucherbegrenzungen als Managementansatz“, Munich, 2005, p. 11 et suiv.

Les formes intensives de tourisme tendent à être concentrées dans des régions relativement petites, où leur impact est plutôt intense ou puissant⁸. Parmi elles figure incontestablement le tourisme de masse⁹. Contrairement au tourisme individuel, le tourisme de masse cible habituellement des sites touristiques très fréquentés¹⁰, qui doivent fournir des services appropriés, tels que des aménagements adéquats, des services performants de gestion des déchets, ainsi que des lits et des équipements de loisirs : remontées mécaniques, terrains de golf, piscines, etc.

b) Interprétation de l'expression « formes extensives de tourisme »

Dans son acception ordinaire, le terme « extensif » appliqué au tourisme évoque une forme de tourisme ayant de fortes similarités avec une offre touristique respectueuse de l'environnement, durable et proche de la nature¹¹, même si ces deux formes ne coïncident pas nécessairement.

Par « tourisme proche de la nature », on entend un type de tourisme axé sur la conservation de la nature et des paysages et sur la mise en valeur de la culture et de l'économie de la région touristique intéressée. Cette forme de tourisme peut être présente dans les destinations tant de tourisme intensif que de tourisme extensif¹², les formes extensives de tourisme se caractérisant habituellement par un impact moins marqué sur la région et par une consommation moindre de ressources. Au titre du cadre réglementaire de la Convention alpine, une forme extensive de tourisme dans une destination donnée peut, par exemple, être classée comme telle si sa consommation de ressources et son impact global sur le système tout entier sont nettement inférieurs à la capacité porteuse de la région.

À condition qu'elles soient exercées conformément aux normes en matière de protection de la nature, les activités du tourisme proche de la nature rentrant dans le cadre du tourisme extensif peuvent inclure la randonnée, l'alpinisme, le VTT et le vélo de tourisme, le ski de randonnée ou les raquettes, le ski de fond, la luge, la natation, les excursions dans la nature, les vacances à la ferme¹³.

⁸ Voir « Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht », Kuratorium Wald, 2010, page 20

⁹ Voir le paragraphe « Tourisme intensif et tourisme doux : différenciation et impact » dans « Le tourisme durable dans les Alpes », Rapport sur l'état des Alpes, publié par le Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2013, pages 49 et suiv.

¹⁰ Voir Hartmut Leser, Diercke Wörterbuch Allgemeine Geographie, 1997

¹¹ Voir le paragraphe « Définitions : la durabilité du tourisme » dans « Le tourisme durable dans les Alpes », Rapport sur l'état des Alpes », publié par le Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2013, pages 13 et suiv.

¹² Voir Dominik Siegrist et Susanne Gessner « NaTourCert – Alpenweite Qualitätsstandards des naturnahen Tourismus », 2012, page 28

¹³ Voir également « Naturnaher Tourismus in der Schweiz », Hochschule für Technik Rapperswil und Universität Zürich, 2002, page 19

Les formes extensives de tourisme se concentrent sur l'expérience des paysages naturels et culturels vierges. Par conséquent, pour le tourisme extensif, il s'impose d'éviter toute exploitation intensive des ressources paysagères, telle que la construction d'équipements et structures touristiques¹⁴. Les formes extensives de tourisme sont associées à une utilisation extensive d'un vaste territoire¹⁵. En général, elles évitent la réalisation d'infrastructures additionnelles, en vue de réduire le plus possible les impacts dommageables.

5. ELEMENTS POUR L'INTERPRÉTATION DE L'EXPRESSION « VEILLEN A CE QUE SOIT RECHERCHE UN RAPPORT EQUILIBRE ENTRE LES FORMES DE TOURISME INTENSIF ET LES FORMES DE TOURISME EXTENSIF »

Le verbe « rechercher » transmet l'idée de « tenter d'accomplir quelque chose » ou de « déployer des efforts pour réaliser quelque chose ». Le terme « veiller à » indique que quelqu'un « est attentif à » et s'utilise aussi parfois avec une nuance de sauvegarde, de protection.

L'expression « veiller à ce que soit recherché » indique au moins un but auquel aspirer. Bien qu'aucun objectif concrètement prescrit ne soit exigé, il est nécessaire de s'employer activement pour atteindre l'objectif souhaité, soit l'équilibre entre les formes de tourisme intensif et les formes de tourisme extensif. L'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme ne prescrit pas les moyens au travers desquels l'objectif en question doit être atteint. Dans ce contexte, cela peut signifier que l'on doit impliquer tous les acteurs intéressés, tant publics que privés. Chaque partie contractante peut satisfaire à cette obligation, par exemple en sensibilisant les autorités directement impliquées sur la nécessité d'identifier des mesures permettant de trouver un équilibre entre les différentes formes de tourisme, lors de l'autorisation des projets de développement touristique.

Un rapport est équilibré s'il y a, de fait, une situation de compensation et de stabilité entre les différents éléments. Mais il n'est pas facile de définir clairement un tel équilibre. Étant donné que le développement du tourisme dans les Alpes est un processus en devenir, l'équilibre ne décrit pas un état final, mais constitue en fait la recherche et le maintien de cette situation de stabilité/compensation.

Les Parties contractantes doivent donc s'employer activement pour trouver un certain équilibre entre formes intensives et extensives de tourisme. En d'autres termes, elles doivent créer un rapport équilibré entre, d'une part, les formes de tourisme comportant une forte concentration de touristes dans des régions délimitées, dotées d'aménagements touristiques susceptibles d'avoir un fort impact sur le territoire et impliquant une

¹⁴ Voir « Das Schweizerische Tourismuskonzept », Comité consultatif pour le tourisme du Conseil fédéral, 1979, pages 77 et suiv.

¹⁵ Voir « Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht », Kuratorium Wald, Vienne, 2010, page 20

consommation accrue de ressources, et, de l'autre, les autres formes de tourisme qui, elles, privilégient le contact direct avec un environnement vierge et minimisent l'impact des structures de tourisme sur le paysage.

Il s'impose donc de rechercher, dans les destinations touristiques, un équilibre entre, d'une part, les formes de tourisme exigeant des infrastructures destinées au tourisme de masse et, de l'autre, d'autres formes de tourisme, où le paysage naturel et culturel est préservé autant que possible dans son état originel et accessible indépendamment de toute infrastructure touristique dommageable – en tenant compte à chaque fois de la capacité porteuse d'une région. L'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme n'établit pas de standard absolu pour définir à quel moment un tel équilibre est atteint. Néanmoins, il est possible d'en donner une idée approximative en ligne avec les objectifs de la Convention alpine et le Protocole Tourisme. Il convient de se reporter ici spécifiquement aux dispositions à cet égard figurant à l'article 2, alinéa 2, lettre i) de la Convention alpine, qui mentionnent explicitement la nécessité de prévoir des zones de tranquillité, ainsi qu'aux articles 1, 6 alinéa 4, 9 et 10 du Protocole Tourisme. Ces dispositions fournissent quelques exemples de mesures à adopter pour rechercher un équilibre entre les différentes formes de tourisme.

Le fait de rechercher un équilibre entre les formes intensives et extensives de tourisme dans des régions à forte pression touristique implique qu'il doit être possible de pratiquer l'une et l'autre de ces formes au sein d'une même région à forte pression touristique. Par conséquent, même lorsque l'on met en place des projets de développement dans des régions à forte pression touristique, il devrait être possible au mieux de faire en sorte que les paysages aménagés pour le tourisme de masse cohabitent avec des paysages qui sont restés vierges, libres de toute infrastructure touristique. Il arrive toutefois que, dans une même région, les initiatives promouvant le tourisme proche de la nature soient incompatibles avec celles comportant des projets de construction de remontées mécaniques et de structures de ski¹⁶. Remarquons quoi qu'il en soit que, sous l'aspect de la durabilité environnementale et dans certains cas particuliers, certaines formes de tourisme intensif mises en place dans des régions limitées, où l'utilisation des ressources et la mobilité sont gérées avec grande efficacité, peuvent se révéler moins dommageables que certaines formes de tourisme extensif où, par exemple, un nombre limité de personnes accèdent par leurs propres moyens de transport à de vastes zones intactes. En outre, le fait qu'un tourisme proche de la nature puisse ou non être considéré comme une forme extensive de tourisme dépend toujours de la capacité porteuse d'une région.

Le contexte de l'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme et l'intitulé officiel laissent penser que cet article 6, alinéa 3 a été rédigé dans l'optique du développement futur du tourisme

¹⁶ Voir « Bericht zur Strategischen Umweltprüfung der Novelle aufgrund der Zwischenevaluierung des Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramms 2005 », Innsbruck, 2011, page 26 avec références

dans l'espace alpin. Par conséquent, l'on peut raisonnablement présumer qu'il accepte le statu quo existant à l'époque de sa ratification et n'oblige pas les parties à réexaminer les conditions touristiques préexistantes. De plus, il semble que l'objectif d'un équilibre soit un objectif mouvant. Il exige donc toute notre attention, si le tourisme est appelé à se développer davantage.

Étant donné qu'il n'est pas possible de définir mathématiquement un équilibre quantitatif entre les formes intensives et extensives de tourisme, l'enjeu de l'article 6, alinéa 3 consiste à équilibrer les différents intérêts que ces différentes formes recèlent. Par conséquent, les décisions doivent tenir compte, d'une part, des différents intérêts en jeu dans le développement de ces zones touristiques et, de l'autre, des différents impacts que les formes de tourisme envisagées pourront avoir sur le système écologique et l'environnement ainsi que sur le paysage et la culture de la région en question. Au titre de l'article 6, il s'impose, pour le moins, de considérer ces différents intérêts à la lumière de la capacité porteuse de la région. Cela signifie que, pendant le processus décisionnel, les différents intérêts en jeu doivent avoir été confrontés et pondérés dans le cadre d'un processus ouvert, transparent et inclusif, en donnant éventuellement la parole aux différents groupes d'intérêts.

6. SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

- Depuis l'entrée en vigueur du Protocole Tourisme, les Parties contractantes sont tenues de mettre en œuvre efficacement l'article 6, alinéa 3 dudit Protocole et de s'assurer que cette disposition soit dûment prise en compte dans toutes les procédures afférentes. Cette obligation demeure indépendamment du fait qu'elle soit ou non directement applicable dans le système juridique interne de la Partie contractante. Si une Partie contractante se déclare dans l'impossibilité d'appliquer directement la disposition en question, elle devra adopter des mesures convenables pour assurer quand même le respect de ladite disposition.
- L'article 6, alinéa 3 du Protocole de la Convention alpine contient une disposition qui définit un objectif. Il établit un cadre permettant de prendre en compte de manière équilibrée les différents intérêts, lors des phases de planification, d'approbation et de mise en place des projets de développement touristique. Les dispositions contenues dans l'article 6, alinéa 3 se rattachent donc directement ou indirectement aux procédures de planification et de protection environnementale¹⁷.
- Les Parties contractantes sont tenues de rechercher un équilibre entre les formes intensives et extensives de tourisme lors de la prise de décisions sur la planification,

¹⁷ Voir « Die Alpenkonvention : Handbuch für ihre Umsetzung » – ministère autrichien de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et des Eaux, Vienne, 2007, page 39 et Cuypers, Güthler, Köhler, Schumacher, Söhnlein, « Leitfaden zur Umsetzung der Bestimmungen der Alpenkonvention in Deutschland », Berlin, 2008, page 220 et suiv.

l'approbation et la mise en place des projets de développement touristique. Dans ce cadre, elles disposent d'une marge d'appréciation et de pondération des différents intérêts en jeu. Il s'agira toujours d'une décision au cas par cas, le projet et la région à forte pression touristique en question étant l'un et l'autre considérés globalement.

- Quand des projets de développement sont mis en place dans des régions à forte pression touristique, l'idée centrale est de faire cohabiter des paysages techniquement aménagés pour le tourisme de masse avec des paysages qui sont autant que possible restés à l'état originel et n'ont pas été endommagés par des infrastructures touristiques.
- Nous suggérons que l'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme soit mis en œuvre de préférence dans les phases initiales de planification territoriale.