

**Tagung der Alpenkonferenz**

**Réunion de la Conférence alpine**

**Sessione della Conferenza delle Alpi**

**Zasedanje Alpske konference**

**TOP / POJ / ODG / TDR**

**XVII**

**A2**

**FR**

---

06-10-2022

## **ANNEXE**

- 1 Rapport du Comité de vérification sur la situation du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

**Bundesamt für Raumentwicklung ARE**  
**Office fédéral du développement territorial ARE**  
**Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE**  
**Uffizi federal da svilup dal territori ARE**  
**Federal Office for Spatial Development ARE**

ImplAlp/2022/32/5/2  
10.06.2022  
(OL:DE)

**RAPPORT DU COMITÉ DE VÉRIFICATION  
À LA XVII<sup>ème</sup> CONFERENCE ALPINE  
SUR LA SITUATION DU RESPECT  
DE LA CONFERENCE ALPINE  
ET DE SES PROTOCOLES D'APPLICATION**

(Projet de rapport 10.06.2022)

## **0. SOMMAIRE**

### **1. INTRODUCTION**

#### **1.1. Considérations générales sur la mise en œuvre de la Convention alpine**

La mise en œuvre de la Convention alpine par les Parties contractantes reste très hétérogène. Les dispositions de la Convention et de ses protocoles sont mises en œuvre sous la forme d'adaptations législatives, de projets nationaux, de coopérations transfrontalières et de transferts de connaissances par le biais de manifestations, pour ne citer que quelques-unes des mesures engagées par toutes les Parties contractantes. Le rôle de la Convention alpine dans la lutte contre le changement climatique est au cœur de cette démarche.

En ce qui concerne la jurisprudence, il existe en Allemagne, en France, en Italie, en Autriche et en Slovénie des décisions judiciaires ou administratives se référant directement à la Convention alpine et aux protocoles d'application ratifiés. L'Allemagne mentionne à ce sujet des décisions prises dans le cadre de l'article 11 du protocole Protection de la nature, ainsi qu'une autre décision se référant à l'article 8 du protocole Agriculture de montagne. Des décisions ont été prises en France dans le cadre des protocoles Transports et Tourisme, et en Italie dans le cadre de l'article 13 du protocole Énergie. C'est en Autriche que les décisions judiciaires semblent être les plus nombreuses. Dans deux cas, des décisions concernant l'article 14 du protocole Protection des sols ont fait récemment leur entrée dans la jurisprudence autrichienne (en 2019). L'Autriche dispose toutefois que même si la Convention alpine doit être prise en compte dans la procédure administrative en raison de son applicabilité directe, ce n'est souvent pas le cas dans la pratique. Le statut de la Convention alpine est souvent jugé comme n'étant pas juridiquement irréprochable et les différentes dispositions comme étant trop peu tangibles. A cet égard, il convient de mentionner le service juridique « Convention alpine » de la CIPRA Autriche. Constitué d'un noyau réunissant un cercle d'experts indépendants et bénévoles, il aborde les questions d'interprétation juridique, en particulier des protocoles. L'objectif est de mettre en lumière et d'exploiter le potentiel juridique de la Convention alpine, d'aider et de soulager l'administration et les tribunaux par des évaluations préalables, et de promouvoir ainsi la prise en compte de la Convention alpine dans les processus décisionnels. La Slovénie fait également état de toute une série de domaines dans lesquels la Convention alpine est citée par les tribunaux ou les autorités administratives.

En Autriche, les autorités chargées de la mise en œuvre sont régulièrement confrontées à la question de savoir si une disposition est directement applicable ou non. En outre, les dispositions d'un protocole prévoient souvent des obligations de très grande portée; il est fait référence à l'article 6 (Inventaires) du protocole « Protection de la nature et entretien des paysages ». Est en outre critiquée l'absence de spécifications claires - en ce qui concerne les délais et le contenu - pour l'accomplissement de la Convention alpine. Enfin, il existe aussi des difficultés en Autriche concernant l'interprétation de termes particuliers, non définis avec précision. La Slovénie fait état du manque de notoriété de la Convention alpine au niveau local. Les problèmes de mise en œuvre et de réalisation des dispositions contenues dans les textes sont encore plus importants, notamment lorsqu'une approche interdisciplinaire et interdépartementale est requise. Enfin, il existe des difficultés concernant l'établissement de rapports ainsi que le suivi et l'harmonisation des questions à traiter. On a fait également noter qu'en raison de la convergence des législations sur l'environnement, les dispositions de la Convention alpine sont souvent mises en œuvre en appliquant d'autres normes juridiques, sans qu'il soit fait référence aux dispositions correspondantes des protocoles. On le remarque particulièrement lors de la transposition du droit communautaire et cela est dû au fait que la Convention alpine et ses protocoles sont encore relativement peu connus par les praticiens du droit.

#### **1.2. Procédure d'élaboration du rapport du Comité de vérification**

Le mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles de mise en œuvre instauré aux termes de la décision VII/4 de la Conférence alpine vise à vérifier périodiquement le respect des engagements pris par les Parties contractantes et à aider les Parties contractantes à respecter ces obligations. La dernière procédure de vérification ordinaire, réalisée sur la base des rapports nationaux

qui devaient être remis avant le 1<sup>er</sup> septembre 2009, a abouti à l'adoption du rapport du Comité de vérification par la XI<sup>e</sup> Convention alpine les 8 et 9 mars 2011.

Les rapports nationaux pour la procédure de vérification ordinaire en cours devaient être remis dans leur intégralité le 1<sup>er</sup> septembre 2019 dans les quatre langues officielles de la Convention alpine. La remise des rapports nationaux par les Parties contractantes ayant pris beaucoup de retard<sup>1</sup>, le présent rapport n'a pu être rédigé que sous la présidence suisse de la Convention alpine 2021-2022. Le premier projet de rapport du Comité de vérification établi par le Secrétariat permanent a été discuté lors de la 31<sup>ème</sup> réunion du Comité de vérification le 17 novembre 2021. Puis, les Parties contractantes et les observateurs représentés au sein du Comité de vérification ont remis leurs commentaires sur ce projet de rapport. Dans ce contexte, les organisations avec statut d'observateur CAA, CIPRA International, et le WWF signalent qu'il ne leur a pas été possible, pour des raisons de capacité, de traiter la mise en œuvre de la Convention alpine dans tout l'espace alpin. CIPRA International, et le WWF se sont donc concentrés sur des exemples autrichiens, le CAA sur des exemples de la province autonome de Bolzano dans le Haut-Adige en Italie. Lors de la 32<sup>e</sup> réunion du Comité de vérification, le 11 mai 2022, le projet de rapport remanié a été finalisé et approuvé par les Parties contractantes pour être présenté au Comité permanent à l'attention de la XVII<sup>e</sup> Conférence alpine.

La Suisse n'a ratifié que la Convention-cadre. La participation de la Suisse à la rédaction de ce rapport est sans préjudice de sa position de Partie non contractante aux protocoles.

---

<sup>1</sup> Voir tableau en annexe 1.

## 2. PARTIE GÉNÉRALE

### 2.1. Obligations générales relatives à l'article 2 paragraphe 2 de la Convention alpine

#### 2.1.1. Article 2 paragraphe 2 a – Population et culture

Concernant les prescriptions juridiques mettant en œuvre les dispositions de l'article 2, paragraphe 2 a, l'Allemagne mentionne la loi relative à la protection des monuments historiques, et précise qu'aucune prescription juridique particulière n'est nécessaire pour la mise en œuvre des objectifs de la Convention alpine. Les contributions visant à sauvegarder les traditions existantes et la promotion de projets et d'accords en la matière entre les régions alpines jouent selon elle un rôle bien plus décisif dans ce contexte. Il existe également en Allemagne une série de projets visant à promouvoir l'identité culturelle et sociale de la population qui vit dans les Alpes. Par ailleurs, des mesures de promotion de la langue et des dialectes ont été mises en place dans le cadre d'un projet de la Fondation Wertebündnis Bayern (Alliance des valeurs bavaroises). En France, le rôle central incombe à la loi Montagne, qui a été révisée et actualisée en 2016 par la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. L'Italie a adopté une loi qui fait explicitement référence à la valorisation, au soutien et à la réhabilitation des petites communes, ainsi qu'à la requalification de leurs centres historiques. Une autre loi vise à valoriser et protéger les langues minoritaires. En 1996, l'« Università della Montagna » d'Edolo a mis en place un cursus spécifique consacré au développement durable des territoires de montagne. Au Liechtenstein, il n'existe pas de législation spécifique émanant de l'article 2, paragraphe 2 a. Il est toutefois fait référence aux lois et conventions en vigueur, notamment la loi sur la promotion de la culture ou la Convention culturelle européenne du Conseil de l'Europe. Monaco ne mentionne pas de réglementation spécifique, mais souligne qu'aucune disposition juridique ne s'oppose au respect, au maintien et à la promotion de l'identité culturelle et sociale de la population locale. Au titre des mesures mises en œuvre dans ce domaine, la Principauté mentionne notamment le Club Alpin Monégasque, qui a pour objet de promouvoir et faire connaître les spécificités des régions alpines hors Monaco, ainsi que leurs patrimoines et leurs richesses. En Suisse, il existe des lois fédérales relatives, par exemple, à la protection du paysage, à l'encouragement de la culture et à la promotion des langues nationales, ou encore la protection des minorités nationales. Parallèlement à la promotion des langues, la fondation Pro Helvetia a également pour objet la promotion de la culture. La fondation encourage les nouvelles œuvres d'art et la relève artistique, et favorise les échanges culturels entre les régions linguistiques de Suisse et entre la Suisse et l'étranger. Les réglementations mentionnées par la Slovénie ont également pour objet la promotion de la culture et du développement régional harmonieux, ainsi que la protection du patrimoine culturel. Les lois évoquées déterminent les infrastructures culturelles publiques et la mise en œuvre des activités culturelles. La loi pour l'encouragement du développement régional harmonieux vise à garantir la qualité de vie dans toutes les régions de l'espace alpin slovène. L'UE rappelle qu'en vertu de l'article 6 du TFUE, les compétences dans le domaine de la culture relèvent des États membres.

Pour plus d'informations sur la mise en œuvre des obligations générales dans le domaine « Population et culture », on se reportera aux rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Déclaration correspondante, qui ont été remis à partir de la fin août 2019 dans le cadre du processus de vérification.

#### 2.1.2. Article 2 paragraphe 2 b – Aménagement du territoire

L'UE précise dans ce contexte que la compétence exclusive en matière d'aménagement du territoire au sens strict appartient aux États membres. Monaco rappelle que la Principauté est une ville-État dont le territoire est urbanisé en totalité. Les autres Parties contractantes<sup>2</sup> mentionnent une série de lois ou décrets pour lesquels on se référera aux rapports nationaux respectifs. L'Autriche fournit un aperçu complet des diverses dispositions juridiques et concepts et fait référence au schéma national de développement de l'espace ÖREK, un instrument de pilotage stratégique pour l'aménagement du

---

<sup>2</sup> L'Italie décrit de manière très détaillée les dispositions juridiques existantes pour toutes les thématiques de la partie générale. Le contexte et les développements de ces dispositions, les projets passés, actuels et futurs et, dans certains cas, les instruments de financement sont présentés avec une exhaustivité telle que les extraits préparés pour ce rapport ne peuvent en rendre compte avec suffisamment de lisibilité. On se reportera donc au rapport national correspondant.

territoire à l'échelon national. La France note dans ce contexte que les prescriptions particulières de massif prévues par la Loi montagne ne sont pas mises en œuvre dans les Alpes à ce jour.

Pour le reste, il est fait référence aux mesures prises par les Parties contractantes, qui sont décrites au chapitre 3.1.1. du présent rapport.

### *2.1.3. Article 2 paragraphe 2 c – Qualité de l'air*

Les neuf Parties contractantes énoncent une longue liste de lois, décrets ou autres réglementations mettant en œuvre les orientations stipulées par l'article 2 paragraphe 2 c. On se rapportera à ce sujet aux rapports nationaux.

Des mesures spécifiques ont été prises par toutes les Parties contractantes pour réduire les émissions de polluants et leurs nuisances dans l'espace alpin de manière à parvenir à un taux qui ne soit pas nuisible aux hommes, à la faune et à la flore. Toutes les Parties contractantes font état, entre autres, d'actions et de plans ou programmes mis en place pour assurer la qualité de l'air. À Monaco, le mazout sera interdit à partir de 2022 dans les bâtiments anciens, et des travaux d'isolation thermique doivent obligatoirement être réalisés à l'occasion de certains travaux de réhabilitation de bâtiments. La Principauté subventionne particulièrement les véhicules électriques et hybrides-électriques-essence, qui représentaient déjà 6% du parc des véhicules en 2019. Elle a également fait office de pionnière en interdisant en 2018 l'utilisation du fioul lourd (teneur en soufre 3,5%) pour les navires. En Autriche, on citera loi sur la protection contre les émissions polluantes (IG-L) et le « Programme en 30 points +1 relatif à la réduction des émissions de dioxyde d'azote et de particules fines (PM10) », qui vise à lutter contre le dépassement récurrent des valeurs limites de dioxyde d'azote. L'Italie indique que les données du Plan régional de la qualité de l'air en 2019 dans le bassin de la vallée du Pô (zone autour de Turin et Piémont) sont inquiétantes.

A la question de savoir si des mesures spécifiques ont été prises pour réduire les charges de polluants venant de l'extérieur de manière à parvenir à un niveau non nuisible, l'Allemagne répond par l'affirmative, car le transport à grande échelle, et souvent transfrontalier, de polluants atmosphériques entraîne la pollution d'une grande partie de l'espace alpin, raison pour laquelle les réglementations européennes et internationales ont une influence décisive. En Italie, de nombreuses mesures pour la mise en œuvre d'initiatives de réduction des polluants atmosphériques ont été prises avec succès, mais elles ne suffisent pas encore à garantir le respect des valeurs limites. A Monaco, l'accent est mis sur le transfert de la mobilité vers des moyens de transport alternatifs, notamment par l'extension du réseau de transports publics et des offres de parkings-relais. Le Liechtenstein, l'Autriche, la Suisse et la Slovénie évoquent des cadres législatifs en la matière.

Dans ce contexte, il est également fait référence au huitième Rapport sur l'état des Alpes sur la « Qualité de l'air dans les Alpes »<sup>3</sup>, qui ne se limite pas seulement à décrire le cadre juridique dans le domaine de la qualité de l'air, mais contient des exemples et des solutions intelligentes pour réduire la pollution atmosphérique. Il formule également des recommandations à l'attention des politiques pour améliorer la qualité de l'air. Il n'est toutefois pas possible de faire des recommandations plus approfondies pour la réduction des polluants atmosphériques dans les Alpes, qui iraient au-delà de l'article 2 du protocole Forêts de montagne, en raison de l'absence de dispositions dans les protocoles de la Convention alpine.

### *2.1.4. Article 2 paragraphe 2 d – Protection des sols*

Dans le domaine de la protection des sols, toutes les Parties contractantes mentionnent à nouveau une série de dispositions juridiques, pour lesquelles on se référera aux rapports nationaux respectifs. L'UE mentionne la stratégie thématique en faveur de la protection des sols.

Pour le reste, il est fait référence aux mesures prises par les Parties contractantes, qui sont décrites au chapitre 3.2.1. du présent rapport.

---

<sup>3</sup> Voir : <https://www.alpconv.org/fr/home/actualites-publications/publications-multimedia/detail/rsa-8-la-qualite-de-lair-dans-les-alpes/>

### *2.1.5. Article 2 paragraphe 2 e – Régime des eaux*

Là encore, toutes les Parties contractantes confirment l'existence de dispositions juridiques mettant en œuvre les orientations prévues par l'article 2 paragraphe 2 e. Au niveau de l'Union européenne, on citera, entre autres, la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE, dont l'annexe XI fait également spécifiquement référence à l'écorégion alpine. Le bilan de qualité de la directive a été finalisé en automne 2019.

À l'exception de l'UE, qui fait référence aux mesures des États membres, toutes les Parties contractantes déclarent avoir pris des mesures adéquates pour préserver la qualité des eaux, y compris des mesures d'assainissement couvrant tout le territoire. Toutes les Parties contractantes disposent d'une législation visant à préserver la qualité des eaux, et elles ont également toutes mis en place des mesures spécifiques pour protéger les sources d'eau potable.

Toutes les Parties contractantes, à l'exception de Monaco, où la question n'est pas applicable, veillent à ce que les installations hydrauliques soient construites en respectant la nature. Elles mentionnent notamment dans ce contexte des mesures telles que la renaturation de cours d'eau, ou encore l'élaboration de schémas de gestion des cours d'eau et de programmes de protection contre les crues et les catastrophes naturelles. L'Italie et l'Autriche font également référence à divers projets LIFE. L'Autriche souligne toutefois qu'il est parfois difficile de réaliser des solutions proches de la nature en raison des limites de l'espace disponible.

Toutes les Parties contractantes tiennent compte des intérêts de la population locale dans les processus de décision.

Toutes les Parties contractantes, à l'exception de Monaco, où il n'y a pas de centrales hydroélectriques, disposent de prescriptions et d'incitations relatives à une utilisation de l'énergie hydraulique respectant la nature. L'Allemagne énonce un certain nombre de textes législatifs et réglementaires, par exemple la loi sur le développement des énergies renouvelables ou la loi sur le régime des eaux. Le Liechtenstein, l'Autriche, la Suisse et la Slovénie mentionnent des dispositions relatives à la protection des eaux visant à garantir une exploitation de l'énergie hydraulique respectant la nature. À l'exception du Liechtenstein, tous les États font également état de programmes d'aides, par exemple pour la rénovation ou la réhabilitation d'installations existantes.

La Slovénie indique que l'utilisation naturelle, durable et globale de l'eau est également garantie par des plans économiques et des programmes de mesures appropriés, qui permettent d'atteindre une bonne qualité des eaux, en fonction des possibilités économiques.

### *2.1.6. Article 2 paragraphe 2 f – Protection de la nature et entretien des paysages*

Là encore, les neuf Parties contractantes mentionnent une série de dispositions juridiques mettant en œuvre les orientations prévues par l'article 2, paragraphe 2 f, pour lesquelles on se référera aux rapports nationaux respectifs. Dans l'UE, les dispositions pertinentes sont la décision (UE) 2016/2332 de la Commission du 9 décembre 2016 arrêtant une dixième actualisation des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique alpine, la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Le plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie<sup>4</sup>, la stratégie pour une infrastructure verte<sup>5</sup> et la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030<sup>6</sup> sont également mentionnés.

Pour le reste, il est fait référence aux mesures prises par les Parties contractantes, qui sont décrites au chapitre 3.3.1. du présent rapport.

<sup>4</sup> <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/58d58aa7-5c78-11e7-954d-01aa75ed71a1/language-fr>

<sup>5</sup> [http://www.trameverteetbleue.fr/sites/default/files/ce-com2013\\_infrastructurevertes.pdf](http://www.trameverteetbleue.fr/sites/default/files/ce-com2013_infrastructurevertes.pdf)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_fr.pdf)

### *2.1.7. Article 2 paragraphe 2 g – Agriculture de montagne*

À l'exception de Monaco, où la disposition n'est pas applicable du fait que la Principauté ne dispose pas d'activités liées à l'agriculture, toutes les Parties contractantes énoncent à nouveau un grand nombre de dispositions juridiques, pour lesquelles on se référera aux rapports nationaux respectifs. L'UE renvoie à la stratégie d'adaptation au changement climatique et au programme LIFE.

Pour le reste, il est fait référence aux mesures prises par les Parties contractantes, qui sont décrites au chapitre 3.4.1. du présent rapport.

### *2.1.8. Article 2 paragraphe 2 h – Forêts de montagne*

Dans le domaine des forêts de montagne, la disposition n'est pas non plus applicable pour Monaco, car il n'y a pas de forêts sur son territoire. Les autres Parties contractantes ont adopté des dispositions juridiques pertinentes, qui sont énumérées dans les rapports nationaux. Pour l'UE, on mentionnera la stratégie forestière<sup>7</sup>, qui place les forêts et le secteur forestier au centre d'une économie verte. Une mise à jour de cette stratégie est prévue.

Pour le reste, il est fait référence aux mesures prises par les Parties contractantes, qui sont décrites au chapitre 3.5.1. du présent rapport.

### *2.1.9. Article 2 paragraphe 2 i – Tourisme et loisirs*

Dans le domaine du tourisme et des loisirs, toutes les Parties contractantes font état de réglementations correspondantes, qui sont en général intégrées, entre autres, dans les lois sur la protection de la nature et de l'environnement, et qui peuvent être consultées dans les rapports nationaux. L'UE mentionne la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui s'applique également aux zones de montagne. L'UE a par ailleurs élaboré une stratégie pour un tourisme durable.

Pour le reste, il est fait référence aux mesures prises par les Parties contractantes, qui sont décrites au chapitre 3.6.1. du présent rapport.

### *2.1.10. Article 2 paragraphe 2 j – Transports*

Là encore, toutes les Parties contractantes font état d'une série de dispositions mettant en œuvre les orientations prévues dans le domaine des transports, pour lesquelles on se référera aux rapports nationaux respectifs. Dans l'UE, il s'agit notamment de la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, du règlement (UE) 1315/2013 du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, du règlement (UE) 1316/2013 du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, qui mentionne les Alpes dans son annexe, et de la directive 2006/38/CE du 17 mai 2006 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, qui dispose que les régions de montagne telles que les Alpes doivent faire l'objet d'une attention toute particulière. Une actualisation de cette directive est en cours.

Pour le reste, il est fait référence aux mesures prises par les Parties contractantes, qui sont décrites au chapitre 3.7.1. du présent rapport.

### *2.1.11. Article 2, paragraphe 2 k – Énergie*

Dans le domaine de l'énergie, toutes les Parties contractantes mentionnent des dispositions mettant en œuvre les orientations prévues dans la Convention-cadre. Pour plus de détails, on se reportera aux rapports nationaux respectifs. En ce qui concerne l'espace alpin, l'UE mentionne la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et la décision 2010/670/UE du 3 novembre 2010 établissant les critères et les mesures

---

<sup>7</sup> COM(2013) 659 final.

pour le financement de projets commerciaux de démonstration axés sur le captage et le stockage géologique du CO<sub>2</sub> sans danger pour l'environnement, ainsi que de projets de démonstration de technologies innovantes liées aux énergies renouvelables dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté établi par la directive 2003/87/CE.

Pour le reste, il est fait référence aux mesures prises par les Parties contractantes, qui sont décrites au chapitre 3.8.1. du présent rapport.

### *2.1.12. Article 2, paragraphe 2 l – Déchets*

Dans le domaine de la gestion des déchets, les systèmes juridiques de toutes les Parties contractantes contiennent des dispositions qui répondent aux orientations prévues dans l'article 2 paragraphe 2 l. Il s'agit soit de dispositions intégrées dans les lois sur la protection de l'environnement, soit de lois ou de règlements séparés qui tiennent également compte de la gestion des déchets. L'UE rappelle qu'un certain nombre de nouvelles directives sur les déchets ont été adoptées en mai 2018 dans le cadre du paquet « économie circulaire ».

En ce qui concerne la question de l'élimination des déchets dans les régions isolées de l'espace alpin, l'Allemagne indique qu'en Bavière, la gestion des déchets est organisée de manière à pouvoir éviter autant que possible les déchets. L'élimination des déchets est assurée sur l'ensemble du territoire du Land par les collectivités territoriales, comme c'est également le cas en France et dans d'autres pays alpins. Lorsque les bâtiments ne sont pas desservis par des routes, par exemple certains refuges de montagne, l'élimination des déchets est réalisée par hélicoptère. C'est également le cas au Liechtenstein. L'Italie mentionne le projet « Gestion des déchets dans les refuges de montagne » de l'Arge Alp, qui a élaboré un guide pour la réduction des déchets et l'utilisation de méthodes alternatives pour l'élimination des déchets organiques afin d'éviter leur transport dans la vallée. Dans les communes autrichiennes, des « zones spéciales » sont aménagées pour les hameaux difficiles d'accès. La population dépose les ordures résiduelles et d'autres déchets dans des points de collecte centralisés. Il en va de même en Suisse, où la population dépose également les déchets dans des points de collecte. La Slovénie souligne que les dispositions relatives à la gestion des déchets ne prévoient pas de conditions plus souples ou moins sévères pour les lieux isolés.

## **2.2. Obligations générales relatives à l'article 3 de la Convention alpine**

Toutes les Parties contractantes effectuent des travaux de recherche et des évaluations scientifiques<sup>8</sup>. Les réponses à la question concernant la mise en commun des résultats de la recherche nationale et de l'observation systématique dans les différents domaines pour obtenir une observation durable et des informations sous une forme harmonisée se présentent comme suit : réponse négative en Allemagne dans les domaines Population et culture, Aménagement du territoire, Énergie et Gestion des déchets, et également négative à Monaco dans les domaines Population et culture, Protection des sols, Agriculture de montagne et Tourisme et loisirs. En Autriche, la réponse est sélective : réponse positive dans le domaine Protection des sols, et partiellement positive dans les domaines Protection de la nature et entretien des paysages, Agriculture de montagne et Forêts de montagne. Aucune réponse n'a été donnée pour les autres domaines. En Suisse, la réponse est également négative pour la gestion des déchets. La Slovénie ne répond à l'affirmative que dans les domaines de la protection de la nature et de l'énergie.

Pour plus de détails sur les travaux de recherche effectués, l'observation systématique et la coopération dans ce domaine, on se reportera aux rapports nationaux respectifs. L'UE mentionne également plusieurs instruments destinés à soutenir la mise en œuvre de mesures dans le domaine de la recherche et de l'observation systématique.

## **2.3. Obligations générales relatives à l'article 4 de la Convention alpine**

Toutes les Parties contractantes<sup>9</sup>, à l'exception de l'Autriche, facilitent et encouragent l'échange entre les Parties contractantes d'informations juridiques, scientifiques, économiques et techniques

---

<sup>8</sup> L'UE fait référence aux mesures prises au niveau des États membres.

<sup>9</sup> L'UE fait référence aux mesures prises par les États membres.

nécessaires à la Convention alpine. La réponse de l'Autriche est contradictoire, notamment parce que son rapport fait fréquemment référence à des conventions et projets bilatéraux et multilatéraux qui favorisent un tel échange, et que l'Allemagne, par exemple, indique concrètement sous ce point qu'il existe des groupes de discussion bilatéraux Bavière-Autriche. Les Parties contractantes font également référence à divers groupes de travail, notamment sous l'égide de la Convention alpine, ainsi qu'à des projets réalisés dans le cadre du programme Interreg Espace alpin.

Toutes les Parties contractantes, à l'exception de la Slovénie – la question n'est pas applicable à Monaco – déclarent que d'autres Parties contractantes sont informées des projets de mesures juridiques ou économiques pouvant avoir des effets particuliers sur une partie ou l'ensemble de l'espace alpin, afin de tenir compte autant que faire se peut des besoins régionaux. Toutes les Parties contractantes – encore une fois sans Monaco, mais avec la Slovénie – déclarent que d'autres Parties contractantes sont informées des projets pouvant avoir des effets particuliers sur une partie ou l'ensemble de l'espace alpin. L'Autriche est le seul pays qui déclare ne pas avoir été suffisamment informé par d'autres Parties contractantes sur les projets pouvant avoir des effets particuliers sur une partie ou l'ensemble de l'espace alpin, mais ne cite aucun exemple.

Toutes les Parties contractantes déclarent qu'elles coopèrent avec des organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales pour la mise en œuvre des obligations relatives à la Convention alpine et à ses protocoles. Toutes les Parties contractantes déclarent en outre que les résultats de recherches et d'observations systématiques sont mis régulièrement à la disposition du public.

### 3. PARTIE SPÉCIFIQUE

#### 3.1. Protocole d'application de la Convention alpine dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable

##### 3.1.1. Mesures des Parties contractantes

Toutes les Parties contractantes déclarent que le renforcement de la coopération internationale entre les organismes compétents respectifs bénéficie d'un encouragement dans l'élaboration des plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable tel que l'entend l'article 8 du protocole Aménagement du territoire aux niveaux national et régional (article 4). L'Autriche remarque que la coopération se fait au niveau régional, mais pas au niveau national. De même, toutes les Parties contractantes déclarent que leur pays apporte son soutien au renforcement de la coopération internationale entre les organismes compétents respectifs dans la définition des planifications sectorielles ayant une incidence sur le territoire, et que la coopération dans les espaces frontaliers vise la coordination de l'aménagement du territoire, du développement économique et des nécessités environnementales. L'Allemagne mentionne notamment une coopération avec l'Autriche dans le domaine des grands projets de commerce à travers la participation aux procédures d'aménagement du territoire. L'Italie mentionne ici le Protocole à la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation environnementale stratégique, ainsi que des dispositions juridiques relatives à la gestion des fonds destinés aux territoires frontaliers. La France et l'Autriche mentionnent également l'évaluation environnementale stratégique, dont les documents de planification doivent faire l'objet d'une consultation transfrontalière. La France, l'Italie, l'Autriche et la Suisse évoquent par ailleurs les programmes Interreg, le Réseau de communes Alliance dans les Alpes ou l'Arge Alp. La Slovénie mentionne des commissions intergouvernementales bilatérales avec l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie. Monaco indique que la Principauté coopère sur des projets communs avec les communes françaises limitrophes. La coopération internationale se déroule principalement dans le cadre de projets communs, suivis par les conventions bilatérales et multilatérales.<sup>10</sup>

Concernant l'article 6, toutes les Parties contractantes ont mis en place (partiellement pour le Liechtenstein) des instruments de coordination des politiques sectorielles pour promouvoir le développement durable de l'espace alpin. Toutes les Parties contractantes à l'exception du Liechtenstein (selon Monaco, la problématique n'est pas applicable à la Principauté) déclarent que les instruments existants sont en mesure de prévenir les risques liés à la monoactivité.

Dans le cadre des questions sur l'article 8 relatif aux les plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable, les réponses sont majoritairement positives. L'Autriche répond qu'une concertation transfrontalière a lieu dans certains cas, mais qu'elle n'est pas régulière.

Les plans et/ou programmes sont périodiquement réexaminés par toutes les Parties contractantes, à l'exception de Monaco et du Liechtenstein. Monaco souligne que la Principauté n'est pas concernée par les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 8. En Allemagne, en Italie et en Autriche, cet examen a lieu généralement tous les dix ans. En Autriche, un schéma national de développement de l'espace (ÖREK) est élaboré en principe tous les dix ans. De plus, des plans et programmes d'aménagement du territoire sont également réexaminés régulièrement tous les cinq ans au niveau des Länder. Il est néanmoins fait peu usage de la possibilité, prévue par la loi, de repousser jusqu'à un maximum de 20 ans le délai prévu pour l'actualisation des concepts locaux d'aménagement du territoire. En France, les schémas interrégionaux de massif et les conventions interrégionales de massif ont une durée de cinq ou six ans. En Slovénie, il n'y a pas de délai fixé par la loi, mais la révision est effectuée lors de la modification des plans d'aménagement communaux tous les 4 à 10 ans.

---

<sup>10</sup> Formes de coopération mentionnées : conventions bilatérales (7), conventions multilatérales (5), soutien financier (4), formation continue/entraînement (2), projets communs (8), autres (3).

Concernant les questions sur les contenus des plans ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable (article 9), seules l'Italie, la France et la Suisse répondent par « oui » à tous les points énumérés. En ce qui concerne le développement économique régional, l'Allemagne répond par « non » aux mesures adoptées au niveau national et régional visant à fournir une offre d'emploi satisfaisante à la population locale et à lui assurer l'approvisionnement en biens et services nécessaire au développement social, culturel et économique ainsi qu'à l'égalité des chances. Selon la législation en vigueur en Bavière, les contenus correspondants relèvent exclusivement de la compétence des communes. L'Autriche ne répond que partiellement à l'affirmative concernant les mesures renforçant la coopération entre le tourisme, l'agriculture, la sylviculture et l'artisanat, notamment par le biais de combinaisons d'activités créatrices d'emplois. En ce qui concerne l'espace rural, l'Autriche indique que les plans des zones à risque n'ont pas d'effet réglementaire direct, mais qu'ils doivent être pris en compte dans l'aménagement du territoire et que, d'une manière générale, aucun terrain à bâtir ne peut être affecté en présence de risques naturels. En outre, il est fait référence aux partenariats ÖREK « Gestion des risques d'inondation » et « Gestion des risques pour les dangers naturels gravitationnels dans l'aménagement du territoire » pour la protection contre les risques naturels. Sous le point consacré à l'espace urbain, le Liechtenstein et Monaco répondent par « non » à la limitation de la construction de résidences secondaires. Le Liechtenstein répond par « non » au maintien et à la réhabilitation des sites bâtis caractéristiques, et Monaco à la conservation des formes de lotissement caractéristiques, qui n'existent pas sur le territoire monégasque. Sous le point consacré aux transports, l'Allemagne répond par « non » aux mesures de modération et, le cas échéant, de limitation du trafic motorisé au niveau de la planification nationale et régionale (comme indiqué ci-dessus, compétence communale). Des mesures visant à améliorer la desserte régionale et suprarégionale sont partiellement mises en œuvre. L'Autriche répond par « non » à toutes les mesures concernant les transports, mais signale que plusieurs mesures évoquées ne sont pas seulement mises en place dans les actes de planification au niveau supérieur, mais aussi, et surtout dans le cadre de la politique de promotion des Länder.

Toutes les Parties contractantes ont mis en place les conditions nécessaires à l'examen des effets directs et indirects de projets susceptibles d'entraîner des atteintes importantes et durables sur la nature, les paysages, le patrimoine bâti et l'espace (article 10). Cet examen se déroule en général sous la forme d'études d'impact sur l'environnement, d'études environnementales ou dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique. L'implication de la population se fait par exemple dans le cadre des procédures d'autorisation ou d'enquêtes publiques sur les projets de plans, sur lesquels il est possible de s'exprimer ou de faire opposition.

Au titre de l'article 11, l'Allemagne, l'Italie et la Suisse déclarent avoir examiné dans quelle mesure il était possible, en vertu du droit national, d'imputer aux utilisateurs de ressources alpines des prix de marché intégrant à leur valeur économique le coût de la mise à disposition de ces ressources. L'Allemagne indique qu'en cas d'atteintes inévitables à la nature, leur auteur est tenu d'adopter des mesures compensatoires ou de verser des paiements compensatoires. En Suisse, une redevance hydraulique est perçue pour l'exploitation des centrales hydroélectriques. En France, des solutions ont déjà été développées : la péréquation du prix de l'électricité sur l'ensemble du territoire français, la mutualisation de la gestion de l'eau et sa péréquation au profit des zones rurales. Il n'y a toutefois pas de prise en compte spécifique de la montagne alpine dans ces calculs. L'Autriche indique que pour des raisons liées au droit constitutionnel, la régulation de l'économie par le biais de l'aménagement du territoire n'est pas admise en Autriche. En Allemagne, les exploitations agricoles et forestières reçoivent des contreparties financières pour les mesures d'entretien du paysage entreprises activement sur une base volontaire. Ceci est également valable en Suisse, où les prestations fournies par l'agriculture et la sylviculture sont rémunérées si elles sont d'intérêt public. Le Liechtenstein a promulgué à cet effet des ordonnances et des réglementations et mis en place les conditions juridiques correspondantes.

Toutes les Parties contractantes, à l'exception de Monaco, déclarent avoir examiné dans quelle mesure il était possible en vertu du droit national de fournir une compensation équitable aux activités économiques affectées de handicaps naturels à la production, notamment à l'agriculture et à l'économie forestière. La France, en particulier, mentionne un vaste catalogue d'indemnités compensatoires et de dotations. L'Autriche stipule que cela se fait de différentes manières dans le cadre de la promotion agricole. L'Allemagne fait référence à la compensation des difficultés en vertu de la loi bavaroise sur la protection de la nature, ainsi qu'aux dispositions compensatoires s'appliquant aux zones de protection des eaux. Elle précise toutefois que des restrictions doivent être acceptées dans l'intérêt de la protection de l'environnement. En France, les modes économiques de mise en valeur du

potentiel naturel sont aujourd'hui réglementés et comprennent, selon les cas, des mesures de compensation collectives et individuelles. L'Italie se réfère à la PAC, tandis que le Liechtenstein fait état d'ordonnances, de réglementations et de bases juridiques correspondantes. La Slovénie indique que certaines exploitations agricoles peuvent bénéficier d'une aide dans le cadre du programme de développement rural si leur activité est restreinte par l'existence de conditions agricoles difficiles (altitude) ou si ces exploitations mettent en œuvre des mesures de prévention de la pollution des eaux souterraines.

En ce qui concerne l'article 12 sur les mesures économiques et financières, la Slovénie n'a pas examiné, et l'Autriche n'a examiné que partiellement dans quelle mesure il était possible d'aider au développement durable de l'espace alpin – objectif poursuivi par le présent protocole – par des mesures compensatoires entre collectivités territoriales au niveau approprié. L'Allemagne, la France et le Liechtenstein font état de compensations entre collectivités. La Suisse a mis en place un système de compensation des ressources et des charges financières. L'Italie mentionne des stratégies de développement régional et un programme de développement rural. L'Autriche n'a pas examiné dans quelle mesure il était possible d'aider au développement durable de l'espace alpin – objectif poursuivi par le présent protocole – par la réorientation des politiques pour les secteurs traditionnels et l'utilisation judicieuse des moyens de soutien existants. Monaco n'a ici aussi pas fourni d'informations.

### *3.1.2. Constatations concernant la mise en œuvre et l'efficacité des mesures*

Dans la partie générale, l'Autriche indique qu'il existe encore des lacunes en matière d'aménagement du territoire en ce qui concerne l'utilisation économe des sols. L'Italie n'a pas répondu à la question. En raison de ses caractéristiques et ses spécificités, Monaco ne peut pas répondre à toutes les dispositions de ce protocole.

La plupart des Parties contractantes n'ont pas évalué les mesures prises. Le Liechtenstein indique que la mise en œuvre de mesures concertées entraîne un accroissement constant de la qualité du développement au sens d'un développement durable. En Suisse, les dispositions relatives aux surfaces d'assolement et aux résidences secondaires, en particulier, semblent avoir donné des impulsions importantes pour réduire l'utilisation des sols et favoriser la densification urbaine. L'Autriche stipule qu'il n'est pas possible de considérer de manière isolée les nombreuses mesures prises dans le cadre de l'aménagement du territoire, car elles sont indissociablement imbriquées.

Conformément à la législation en vigueur en Bavière, certains des éléments mentionnés dans l'article 9 sont exclusivement du ressort des communes, et non pas de celui de la planification du Land ou de la région. Par ailleurs, tous les éléments ne sont pas obligatoires pour les communes. Cela rend difficile une évaluation générale. Pour réaliser une telle évaluation, il faut différencier en France les grandes orientations en matière de développement économique et social régional et interrégional, de transports et d'environnement, et des choix de planification spatiale qui ressortent des politiques nationales et locales d'urbanisme. La Suisse indique que des mesures ont été prises dans le cadre des articles 8 et 9, mais qu'elles n'ont pas toujours abouti aux résultats souhaités.

Toutes les Parties contractantes indiquent que, conformément à l'article 10, elles informent en temps utile les organes compétents d'une Partie contractante limitrophe lorsqu'un projet influe sur l'aménagement du territoire, le développement durable et les conditions d'environnement de cette Partie. Ceci est éventuellement en contradiction avec la réponse de l'Autriche à la question de savoir si le pays a été informé en temps utile par les Parties contractantes limitrophes lorsqu'un projet influe ou influera vraisemblablement sur l'aménagement du territoire, le développement durable et les conditions d'environnement du pays. L'Autriche indique que mis à part l'Allemagne, elle n'a pas été informée des projets de centres commerciaux de pays voisins, l'information n'étant donnée en général qu'après l'achèvement du projet. En outre, l'Autriche remarque que la concertation avec d'autres Parties contractantes est plus qu'une simple information et qu'elle implique un processus de feed-back. Un tel processus est encore loin d'être mis en œuvre dans le cadre du processus de planification.

Enfin, il est fait référence dans ce contexte au rapport final sur l'examen approfondi du thème de « l'utilisation économe des sols », qui traite notamment de la mise en œuvre de l'art 9, paragraphe 3, alinéas a, e et f<sup>11</sup>.

### *3.1.3. Positions des Parties contractantes et des Observateurs*

Concernant l'Art. 8, CIPRA International déclare que les instruments nécessaires pour l'aménagement du territoire existent bien en Autriche, mais que la marge de manœuvre particulièrement étendue dont disposent les communes génère un phénomène de fragmentation et une forte consommation des sols. Soumises à la pression liée aux intérêts économiques, les communes réduisent constamment les espaces naturels et les espaces ouverts. Une définition claire de ce qu'est un espace ouvert serait certainement utile, car elle fournirait aux Länder autrichiens (qui sont les autorités de contrôle des communes en matière d'aménagement local du territoire) des critères d'évaluation nets.

Toujours dans le cadre de l'Art. 8 et de la liaison transfrontalière entre les deux domaines skiables « Tre Cime Dolomiti », en Italie, et « Sillian », dans le Val Pusteria, en Autriche, le CAA déplore qu'il n'y ait pas d'implication du public concerné dans le Tyrol oriental. Le projet a été approuvé par le Conseil régional du Haut-Adige le 22 septembre 2020, alors que le Tyrol oriental n'avait même pas lancé la procédure d'EIE. Le CAA critique également le fait que, pour la préparation des projets, la Suisse ne se base pas toujours sur une optique d'aménagement du territoire et cite l'exemple du bassin du Trift, pour lequel le Tribunal fédéral a annulé la concession au motif que le projet ne peut être considéré séparément du deuxième grand projet de la région, l'élévation du niveau du lac Grimsel, et qu'il aurait fallu au préalable effectuer une pesée des intérêts.

CIPRA International déplore également que, pour l'aménagement du territoire alpin, rien n'ait été fait pour développer une idée de développement spatial impliquant les différents secteurs et collectivités territoriales, alors que ce thème figure au programme actuel du gouvernement autrichien (art. 9).

## **3.2. Protocole d'application de la Convention alpine dans le domaine de la protection des sols**

### *3.2.1. Mesures des Parties contractantes*

Toutes<sup>12</sup> les Parties contractantes déclarent que les aspects de protection des sols priment, dans le cadre des mesures juridiques et administratives, sur les aspects d'utilisation en cas de risque d'atteintes graves et persistantes à la capacité de fonctionnement des sols, au sens de l'article 2. En Allemagne, les fonctions de protection ont un poids plus important dans la mesure où, en matière d'impacts sur les sols, la législation impose d'éviter dans une large mesure les atteintes aux fonctions naturelles et culturelles des sols. C'est également le cas en France, où les sols ont été introduits parmi les principes du droit de l'environnement par la « loi biodiversité » de 2016. Au Liechtenstein, les atteintes portées au sol par des constructions ou des aménagements ne sont autorisées hors des zones à bâtir qu'à titre exceptionnel, et sont assorties de conditions. La Slovénie limite la fertilisation et l'apport de substances dans le sol, dans la mesure où il existe un risque d'entraver la capacité de fonctionnement du sol. L'Italie, l'Autriche et la Suisse mentionnent des dispositions ou des réglementations en la matière. Les Parties contractantes font état dans ce contexte de divers programmes ou actions de soutien et de garanties légales pour les mesures de protection des sols préconisées. Toutes les Parties contractantes déclarent soutenir les mesures compatibles avec la protection des sols et avec les objectifs d'une utilisation économe et écologique du sol. Les Parties contractantes font ici état de mesures et de programmes de promotion dans le cadre de la politique agricole, tels que la réutilisation des surfaces, la conversion de terres arables en herbages extensifs, le soutien à la densification du tissu bâti ou des activités de conseil. L'Italie se réfère aux explications de la partie générale, où il est expliqué que le sol est classé

---

<sup>11</sup> Voir

[https://www.alpconv.org/fileadmin/user\\_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance\\_committee/Annex\\_2\\_C\\_C\\_report\\_economical\\_use\\_of\\_soil\\_FR\\_fin.pdf](https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance_committee/Annex_2_C_C_report_economical_use_of_soil_FR_fin.pdf)

<sup>12</sup> Bien que Monaco ait ratifié le protocole, la majeure partie des questions concernant la protection des sols n'y sont pas applicables, ou la Principauté y répond par la négative. Lorsque dans la suite du texte, il est fait mention de « toutes » les Parties contractantes, Monaco n'est donc pas inclus.

comme un bien commun et une ressource non renouvelable. En outre, elle mentionne des normes régionales et des plans communaux destinés à promouvoir une utilisation économe des terres. Il manque néanmoins encore une loi nationale spécifique sur l'utilisation des sols, mais elle est actuellement en discussion au Parlement <sup>13</sup>

Concernant l'article 7, toutes les Parties contractantes déclarent que les besoins de la protection des sols, notamment l'utilisation économe du sol et des surfaces, sont pris en compte lors de l'établissement et de la mise en œuvre des plans d'aménagement des sols, et qu'en matière d'urbanisation, la préférence est donnée aux zones intérieures pour limiter l'expansion des agglomérations. En Allemagne, la législation sur l'aménagement du territoire a ajouté en 2017 aux principes d'aménagement du territoire une norme en vertu de laquelle la première occupation de surfaces libres dans un but d'urbanisation et de transport doit être limitée à travers des objectifs quantifiés visant à réduire l'occupation des sols. En France, les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU) offrent aux élus et aux aménageurs locaux la possibilité juridique de privilégier la densification interne aux agglomérations et villes existantes afin d'épargner leur extension périphérique. L'Italie mentionne qu'il est prévu d'installer des systèmes photovoltaïques sur les toits pour éviter de consommer davantage de terres. Au Liechtenstein, il existe des prescriptions de zonage dans le cadre des textes réglementaires sur les constructions. En Autriche, ces aspects sont également pris en compte dans l'aménagement du territoire, notamment à travers la détermination des limites de l'urbanisation, qui sont toutefois en général relativement généreuses afin de laisser une marge de manœuvre aux communes. Les réglementations suisse et slovène en matière d'aménagement du territoire prévoient également que le développement de l'urbanisation doit être orienté vers l'intérieur et que des zones d'habitation compactes doivent être créées. Dans toutes les Parties contractantes, la protection des sols et l'offre limitée de surfaces dans l'espace alpin sont prises en compte lors des études d'impact sur l'environnement et l'espace relatives à de grands projets dans les domaines de l'industrie, de la construction et des infrastructures.

Toutes les Parties contractantes déclarent veiller à une utilisation économe des matières premières extraites du sol, conformément à l'article 8. En France et en Autriche, l'utilisation de produits de substitution pour préserver les matières premières du sous-sol n'est que partiellement mise en œuvre. Les autres pays répondent par « oui » à la question. Par ailleurs, l'Autriche répond par la négative à la question de savoir si le potentiel de recyclage a été épuisé et son développement encouragé. Elle indique que le potentiel n'a été qu'estimé, et qu'il est faible, selon deux études. Les autres Parties contractantes désignent les boues d'épuration, les déchets de chantier, les déchets miniers ou les matériaux de démolition comme des matériaux recyclables. L'Italie ne mentionne pas concrètement de matériaux recyclables. Toutes les Parties contractantes réduisent autant que possible l'atteinte aux autres fonctions du sol lors de l'exploitation, du traitement et de l'utilisation des matières premières extraites du sous-sol. Elles atteignent cet objectif d'une part par le biais de réglementations, et d'autre part à travers la formulation d'obligations et par la pondération des intérêts. En outre, toutes les Parties contractantes renoncent à l'exploitation des matières premières dans les zones particulièrement importantes pour la protection des fonctions du sol et dans les zones désignées pour le captage d'eau potable.

Toutes les Parties contractantes déclarent assurer la préservation des tourbières hautes et basses, conformément à l'article 9. En Allemagne, par exemple, il s'agit de biotopes protégés par la loi. Au Liechtenstein et en Suisse, les tourbières sont également protégées, et en Italie, en Autriche et en Slovénie, elles sont désignées comme zones protégées. En France, des incitations financières sont proposées par le biais de mesures fiscales. La Suisse dispose d'ordonnances sur la protection des hauts-marais, des bas-marais et des marais de transition. Les marais d'importance nationale de toute la Suisse ont été révisés entre 2012 et 2017. La tourbe est exploitée en France et en Allemagne. Elle n'est exploitée en Autriche que dans des cas exceptionnels, par exemple pour les utilisations médicales, et est très peu exploitée en Suisse. En Allemagne, il est prévu de remplacer la tourbe par de l'écorce broyée et d'augmenter le taux de compostage. L'intention de la directive autrichienne pertinente est de remplacer la tourbe dans les substrats de culture et les améliorateurs du sol, afin de contribuer à ménager les ressources et de protéger les espèces et les biotopes. En Suisse, la réduction est principalement obtenue par des mesures volontaires, telles que le remplacement par du compost,

---

<sup>13</sup> Pour plus de détails, voir le rapport de l'Italie, partie 1, B., IV, question 2.

l'éducation de la population ou le renoncement volontaire. En France, il n'existe aucun projet concret pour remplacer totalement la tourbe. Toutes les Parties contractantes limitent les mesures de drainage dans les zones humides et dans les tourbières à l'entretien des réseaux existants, sauf dans les cas exceptionnels justifiés. Au Liechtenstein, ceci n'est autorisé qu'au besoin et dans de petites zones, lors d'assainissements de projets existants. En Autriche et en Slovénie, des mesures de drainage sont possibles lorsque l'intérêt public est prépondérant. Elles sont également possibles en Suisse pour garantir les droits d'utilisation. En Allemagne, l'évacuation des fossés contenant de l'eau en permanence est interdite si elle porte considérablement atteinte à l'équilibre naturel. En France, le drainage est interdit dans les zones humides délimitées, tandis que l'Italie souligne que les tourbières et les zones humides sont protégées. Des mesures de retour à l'état naturel sont mises en œuvre en Allemagne, en Italie, en Autriche et en Suisse. En Slovénie, il n'y a pas de cas correspondant, mais la possibilité est prévue dans la loi de protection de la nature. En France, au Liechtenstein, en Autriche et en Suisse, les sols marécageux sont utilisés, entre autres, à des fins agricoles, et en Allemagne et également en Autriche pour la production de remèdes ou à des fins médicales.

Les zones des Alpes touchées par des risques géologiques, hydrogéologiques et hydrologiques, en particulier par des mouvements de terrain, des avalanches et des inondations, sont cartographiées et recensées dans le cadastre en Allemagne, en Italie, au Liechtenstein, en Autriche, en Suisse et en Slovénie (article 10). La France répond par l'affirmative pour la cartographie, mais par la négative pour l'incorporation dans les cadastres. Des zones à risque sont également délimitées par toutes les Parties contractantes si nécessaire, et en France dans une large mesure. Les risques sismiques sont délimités ou pris en compte par toutes les Parties contractantes, sauf l'Allemagne, et seulement partiellement en Autriche. Toutes les Parties contractantes cartographient les zones des Alpes touchées par une érosion en nappe et les répertorient dans le cadastre des sols selon des critères comparables de quantification de l'érosion des sols (article 11).

L'Allemagne, l'Italie, le Liechtenstein, l'Autriche, la Suisse et la Slovénie répondent par l'affirmative à toutes les autres questions concernant la délimitation et le traitement des zones à risque et des zones menacées par l'érosion (articles 10 et 11). L'utilisation de matériaux de construction locaux et traditionnels, adaptés aux conditions du paysage, dans les zones à risque est de plus en plus fréquente en France, mais le développement du génie biologique reste difficile dans les milieux exposés à des phénomènes brutaux.

Toutes les Parties contractantes déclarent qu'il existe dans leur pays, conformément à l'article 12, des bases juridiques qui prescrivent pour la protection contre l'érosion et le compactage nocif des sols une bonne pratique ayant trait à l'agriculture, à l'économie herbagère et à l'économie forestière et adaptée aux conditions locales. L'utilisation de machines agricoles légères aux fins d'éviter le compactage des sols est encouragée en Italie et en Suisse, et ponctuellement en France. En ce qui concerne les produits ou substances utilisés sur les pâturages alpestres, les engrais minéraux et les produits phytosanitaires de synthèse sont utilisés en Allemagne, en France, en Italie, en Autriche et en Suisse. Pour les boues d'épuration, c'est le cas en France, en Italie et en Autriche. L'Autriche pose la question de la définition des pâturages alpestres, et indique que l'épandage de boues d'épuration est soumis à de strictes limitations, voire interdit. En Slovénie, le ministère compétent ne dispose pas de données sur la présence des substances mentionnées sur les pâturages alpestres. Le Liechtenstein n'a pas répondu à la question. En Italie, en Autriche et en Suisse, l'utilisation a été réduite pendant la période de référence du rapport. L'Allemagne répond par la négative à cette question, car ces produits sont déjà peu utilisés sur son territoire. La France souligne que la montée en puissance de l'économie circulaire privilégie une exigence de qualité des produits issus de recyclage plutôt qu'une réduction des usages. Monaco ne peut répondre spécifiquement aux dispositions de ce protocole, car il n'y a pas d'activités agricoles et forestières. Toutefois, le Code de l'environnement comporte des dispositions générales sur la protection des sols adaptées à la situation urbaine du pays.

En Allemagne, en Italie, au Liechtenstein, en Autriche, en Suisse et en Slovénie, la priorité est accordée à la fonction protectrice des forêts de montagne, et leur gestion forestière est orientée d'après cet objectif de protection (article 13). La forêt est également exploitée et entretenue de manière à éviter l'érosion du sol et des compactages nocifs des sols. La France souligne toutefois que comme pour les mesures liées à l'article 11, le principal obstacle réside dans le financement.

En Allemagne, en Autriche et dans certains cas en France, des permis de construction et de nivellement des pistes de ski ont été accordés dans les forêts ayant une fonction de protection (article 14). Dans les trois pays, ces permis étaient assortis de l'obligation de prendre des mesures de compensation, par exemple des réengazonnements ou des boisements. La Slovénie ne donne pas de réponse concrète à la question, mais indique que les interventions et les mesures de construction sont interdites dans les forêts protégées, et que dans les autres forêts le service forestier est compétent pour autoriser les interventions. Aucun suivi de la détérioration des sols et de la végétation n'est mis en œuvre dans les secteurs des pistes de ski. La France est le seul pays à avoir accordé également des permis de construction et de nivellement de pistes de ski dans les zones instables. La Slovénie n'a pas répondu à cette question. L'Autriche répond par la négative à la question de l'autorisation d'additifs chimiques et biologiques pour la préparation des pistes, mais indique qu'aucune procédure d'autorisation n'est prévue en ce qui concerne l'utilisation d'additifs biologiques pour la préparation des pistes.

En Allemagne et en France, des dommages importants au sol et à la végétation ont été constatés dans certains cas sur l'emplacement des pistes. En France, des mesures de remise en état ont été mises en œuvre, telles que la gestion des eaux superficielles, le drainage ou le réengazonnement. Le type de dommages n'est pas mentionné. L'Allemagne signale des dommages touchant la couche herbeuse, la couche d'humus et les arbustes nains. Des modifications dans les peuplements et la structure de communautés végétales à protéger sont observées, ainsi que des dommages dus à l'érosion, en particulier sur les surfaces modifiées par des constructions. La réponse n'indique pas si des mesures concrètes ont été prises, mais un catalogue de recommandations a été établi pour les exploitants de domaines skiables et les entreprises d'aménagement du paysage. Les mesures proposées sont par exemple la revégétalisation et l'entretien des surfaces revégétalisées, ou l'amélioration du drainage.

En ce qui concerne les mesures visant à réduire les apports de polluants dans les sols par l'atmosphère, les eaux, les déchets et les substances nuisibles (article 15), l'Allemagne se réfère dans le domaine de l'air aux obligations légales contre les nuisances, et dans le domaine de l'eau à la mise en place de dispositifs centralisés ou décentralisés d'élimination des eaux usées pour éviter les rejets d'eaux usées dans le sol. Dans le domaine de la gestion des déchets, des obligations sont définies dans le cadre de la législation environnementale, avec des mesures de surveillance. Le Liechtenstein fait état d'une application continue des dispositions légales relatives à la réduction des émissions. En Autriche, la plupart des Länder sont dotés de dispositions relatives à l'épandage de boues d'épuration, avec d'autres dispositifs juridiques tels que les décrets relatifs au compostage et aux engrais, la loi sur les produits phytosanitaires, la loi sur la gestion des déchets, ainsi que des réglementations relatives à la protection de l'air et à la protection des eaux. L'Autriche fait également référence au protocole de Göteborg et à la directive européenne sur les plafonds d'émission nationaux (directive PEN), qui sont tous deux axés sur le contrôle de la pollution atmosphérique. La Suisse fait état d'une limitation des émissions dans les domaines concernés, ainsi que de l'interdiction de l'utilisation des boues d'épuration comme engrais et de certaines substances dangereuses pour l'environnement dans les produits destinés au grand public. En Slovénie, les normes de qualité du sol sont définies par l'ordonnance relative aux valeurs limites, aux seuils d'alerte et aux immissions critiques des substances nocives dans le sol. Il existe également des ordonnances correspondantes pour l'eau et les déchets. L'Italie se réfère à son décret 152/2006 dans le cadre de la loi sur l'environnement, qui est consacré, entre autres, à la protection des sols. La France a laissé la question sans réponse. Toutes les Parties contractantes (la France n'a pas répondu à cette question) ont pris des dispositions techniques, prévu des contrôles et mis en œuvre des programmes de recherche et des actions d'information afin d'éviter la contamination des sols par l'utilisation de substances dangereuses. L'Allemagne mentionne par exemple les dispositions du décret sur les matières dangereuses ainsi que celles des règles techniques relatives aux matières dangereuses. Le respect des dispositions légales relatives aux matières dangereuses est contrôlé à travers des projets de surveillance et par des contrôles dans les exploitations déclenchés par des motifs précis. En Italie et en Autriche, il existe également des mécanismes de surveillance et de contrôle, ainsi que des obligations aux termes du droit industriel. L'Autriche et la Suisse font état de formations et de conseils en matière de protection des sols, ainsi que de campagnes d'information et d'aides à l'exécution. Le Liechtenstein se réfère aux dispositions légales sur la gestion des déchets, ainsi qu'aux dispositions concernant l'utilisation et le mouvement des déchets spéciaux. Toutes les Parties contractantes emploient encore des sels de dégel (article 16). L'Italie, le Liechtenstein et l'Autriche prévoient de les remplacer par d'autres produits, et l'Allemagne en partie. L'Allemagne et l'Autriche utilisent de plus en plus le sel humide, et les gravillons sont utilisés sur certaines routes à faible circulation ou dans des zones spécifiques. L'Italie ne mentionne pas d'alternative concrète aux sels de dégel, mais fait état de

recommandations pour réduire la quantité de sel, par exemple grâce à l'optimisation des techniques d'épandage. Au Liechtenstein, il est prévu d'utiliser des solutions de saumure au lieu de sels de dégel. La Slovénie ne répond ni par « oui » ni par « non » à la question du remplacement des sels de dégel, mais indique qu'en plus du sel alimentaire, elle utilise également du chlorure de sodium et du chlorure de magnésium, ainsi qu'un mélange de sel alimentaire et de chlorures.

Toutes les Parties contractantes ont connaissance de sites anciennement pollués et de sites pour lesquels subsistent des soupçons de pollution. Ces sites sont inventoriés et décrits par toutes les Parties contractantes, conformément à l'article 17. Toutes les Parties contractantes ont élaboré et mis en œuvre des programmes de gestion des déchets afin d'éviter la contamination des sols et en vue d'un prétraitement, d'un traitement et du dépôt de déchets et de résidus qui soient compatibles avec l'environnement. En Allemagne, en France, en Italie, en Suisse et dans certaines parties de l'Autriche, des placettes d'observation permanente ont été créées en vue d'un réseau d'observation des sols couvrant toutes les Alpes (article 21).

### *3.2.2. Constatations concernant la mise en œuvre et l'efficacité des mesures*

L'Autriche fait état d'obstacles concernant la mise en œuvre du protocole. Les compétences dans le domaine de la protection des sols sont très éclatées. Les moyens financiers augmentent et l'engagement se renforce, mais les dispositions juridiques restent parfois lacunaires. Il en résulte la mise en œuvre hétérogène du monitoring lors de l'inventaire de l'état des sols, qui a été établi au moyen de quadrillages et de surfaces d'observation permanente, mais aussi concernant l'emploi de cartes des fonctions du sol. La prise en compte d'une utilisation économe des sols est parfois lacunaire, malgré l'existence de dispositions appropriées dans le domaine de l'aménagement du territoire. La Slovénie mentionne que l'une des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du protocole a été la terminologie vague et parfois inappropriée, ce qui a été résolu dans le cadre de la préparation d'un rapport plus précis sur les sols, en lien avec le protocole sur l'aménagement du territoire et l'entretien des paysages.

L'Autriche, le Liechtenstein et la Suisse ont évalué l'efficacité des mesures.<sup>14</sup> L'Autriche déclare que la réponse à cette question mérite une réponse nuancée, et qu'il n'est pas possible de donner une réponse générale. Quoi qu'il en soit, la création du nouveau Groupe de travail Protection des sols par la Conférence alpine de 2019 est un pas important vers une coordination et une mise en œuvre des mesures de protection des sols au niveau de l'ensemble du territoire alpin. La Suisse indique que le contenu du protocole sur la protection des sols est couvert par la législation nationale. Au niveau cantonal, la mise en œuvre est en cours, mais se heurte au manque de ressources financières et humaines. Le Liechtenstein mentionne de manière générale que les mesures ont été d'une grande efficacité. La remarque de l'Allemagne selon laquelle toutes les mesures prises ont pu être mises en œuvre efficacement et avec succès ne permet toutefois pas d'en évaluer l'efficacité.

Dans le domaine de la coopération internationale conformément à l'article 5, il existe encore des potentiels de mise en œuvre. Seule l'Italie fait état d'activités dans tous les domaines. L'observation des sols est le plus petit dénominateur commun : ce point est mentionné par toutes les Parties, à l'exception de la France.<sup>15</sup> La coopération s'effectue principalement par le biais de projets communs, avec généralement peu de mentions concernant les différentes formes de coopération.<sup>16</sup> Une contradiction éventuelle apparaît également dans ce contexte, car l'Allemagne et la France (États membres de l'UE) déclarent ne pas coopérer sous forme de conventions multilatérales, alors que la PAC repose sur une convention de ce type, dans la mesure où cela est pertinent pour la protection des sols. L'Allemagne note que l'information réciproque et la coordination informelle suffisent pour mettre en œuvre différents

---

<sup>14</sup> L'Italie n'a pas répondu aux questions sur les difficultés rencontrées et l'évaluation de l'efficacité des mesures prises. La Slovénie et la France n'ont pas non plus évalué l'efficacité des mesures prises. Il n'a donc pas été possible jusqu'à présent de réaliser une évaluation d'ensemble au titre du protocole Protection des sols.

<sup>15</sup> Domaines mentionnés : établissement de cadastres des sols (3), observation de sols (6), délimitation et surveillance des zones de sols protégés et des zones de sols pollués (1), délimitation et surveillances des zones à risque (2), mise à disposition et harmonisation des bases de données (4), coordination de la recherche sur la protection des sols alpins (3), information réciproque (3).

<sup>16</sup> Formes de coopération mentionnées : conventions bilatérales (1), conventions multilatérales (2), soutien financier (1), formation continue/entraînement (2), projets communs (5), autres (3).

objectifs du protocole Protection des sols étant donné que les objectifs font eux-mêmes l'objet du protocole.

Une contradiction éventuelle apparaît également dans le cadre de l'article 12. L'Autriche répond par « non » à la question de l'élaboration et de la mise en œuvre avec d'autres Parties contractantes de critères communs pour une bonne pratique technique en ce qui concerne l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires ainsi que l'utilisation de l'agriculture, de l'économie herbagère et de l'économie forestière, mais déclare ensuite qu'il convient de mentionner dans ce contexte le programme d'action sur les nitrates que chaque pays membre de l'UE est tenu d'établir. Il en résulte une autre contradiction concernant la Slovaquie, qui a également répondu par « non » à cette question, alors qu'en tant qu'État membre de l'UE, elle participe également au programme d'action sur les nitrates. L'Allemagne mentionne en outre le règlement européen sur les engrais, qui a été modifié en 2017 et qui concerne donc également la Slovaquie.

Concernant l'article 17, toutes les Parties contractantes, à l'exception de la Slovaquie, confirment que dans les cas où des sites présentant des pollutions anciennes et des sites pour lesquels subsistent des soupçons de pollution sont connus, ceux-ci font l'objet d'une évaluation du risque potentiel au moyen de méthodes comparables avec celles des autres Parties contractantes. Les indications concernant ces méthodes restent toutefois relativement vagues, et peuvent donc difficilement être comparées.

Enfin, il est fait référence, dans ce contexte, au rapport final sur l'examen approfondi du thème « utilisation économe des sols », qui traite entre autres de la mise en œuvre de l'article 7, paragraphe 2<sup>17</sup>.

### *3.2.3. Positions des Parties contractantes et des Observateurs*

Le WWF réfute la déclaration selon laquelle toutes les Parties contractantes s'engagent à préserver les tourbières hautes et basses et affirme que, si c'est effectivement le cas en Autriche, c'est notamment parce que les tourbières y sont considérées comme des espaces protégés. En fait, les tourbières basses, en particulier, ne sont généralement pas considérées comme telles. En principe, les lois sur la conservation de la nature assurent la protection territoriale des zones humides, mais cet instrument n'empêche pas les autorisations d'interventions dans ces zones. Une étude menée par le WWF et l'ÖKOBÜRO, qui a analysé 27 permis d'interventions dans les tourbières (principalement depuis ces cinq dernières années), montre que la protection de tourbières en Autriche présente de sérieuses lacunes, qui ne sont pas en ligne avec le Protocole de la Convention alpine sur la protection des sols. D'après le WWF, il est donc nécessaire que les Länder autrichiens adoptent un dispositif de protection totale des tourbières et des zones humides alpines et que le gouvernement fédéral autrichien présente (et mette en œuvre rapidement) un plan d'action contraignant pour la protection globale des tourbières. De plus, le comité de vérification de la Convention alpine devra éclaircir le sens de l'engagement mentionné à l'Art. 9 du Protocole, compte tenu de l'importance des tourbières au niveau alpin. Il faudrait notamment clarifier comment interpréter le principe de conservation de l'article 9 (1), premier alinéa, et si les transferts de tourbières (*pour la création d'habitats de remplacement*) sont conformes à cette disposition.

Le CAA déplore que la Région autonome du Haut-Adige, en Italie, n'assure pas suffisamment la préservation des caractéristiques des tourbières. Bien que juridiquement protégées par la loi sur la protection de la nature, les tourbières sont encore souvent utilisées comme pâturages et subissent les effets négatifs du piétinement des animaux, faute de contrôles suffisants. Au Liechtenstein, également, des espèces sont en voie de disparition dans la zone humide la plus importante du pays en raison de l'eutrophisation, due à des zones tampons de dimensions trop réduites et à la pratique d'une agriculture intensive dans les zones environnantes (art. 9).

Le CAA observe par ailleurs que la construction de nouvelles pistes de ski et de nouvelles remontées mécaniques dans le Haut-Adige risque d'aggraver l'érosion du sol, mentionnant l'exemple des travaux de la nouvelle station du téléphérique Laurin, à Nova Levante/Welschnofen, qui, en juillet 2020, ont

---

<sup>17</sup> Voir :

[https://www.alpconv.org/fileadmin/user\\_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance\\_committee/Annex\\_2\\_C\\_C\\_report\\_economical\\_use\\_of\\_soil\\_FR\\_fin.pdf](https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance_committee/Annex_2_C_C_report_economical_use_of_soil_FR_fin.pdf)

provoqué un glissement de terrain. Autre exemple : le remplacement des anciennes installations du domaine skiable de Söllereckbahn Oberstdorf, en Allemagne, et l'augmentation massive du dispositif d'enneigement artificiel, comprenant également un nouveau bassin de stockage. Ce sont là des actions qui, comme dans la station voisine de Fellhornbahn, viennent détruire la structure et la conformation du sol (art. 11).

L'Italie précise que le comité pour l'environnement a donné son avis favorable à ce projet et que le gouvernement régional du Haut-Adige a tenu compte, dans son approbation, de toutes les conditions imposées par le comité pour l'environnement, à l'exception de celles qui concernent la période des travaux.

Pour finir, le CAA indique que le Haut-Adige continue à octroyer des permis pour la construction de pistes de ski dans des zones instables, et mentionne la liaison transfrontalière entre les deux domaines skiables « Tre Cime Dolomiti », en Italie, et « Sillian », dans le Val Pusteria, en Autriche (art. 14).

L'Italie souligne que le Comité pour l'environnement a évalué ce projet de manière partiellement positive et que les mesures évaluées négativement n'ont pas été approuvées par le gouvernement du Haut-Adige.

De son côté, CIPRA International souligne qu'en Autriche le nombre de demandes portant sur des projets touristiques destinés à la zone alpine reste très élevé et qu'aucune tendance d'inversion ne semble s'annoncer, malgré les changements climatiques. L'art. 14, 1<sup>er</sup> alinéa, du Protocole sur la Protection des sols est régulièrement appliqué dans les procédures d'autorisation, mais la préservation des sites touristiques joue un rôle majeur dans la pesée des intérêts. Malgré les impacts négatifs sur les sols et les forêts, des permis sont régulièrement octroyés. Compte tenu des changements climatiques, des risques plus élevés d'aléas naturels et de la fonte des glaciers, CIPRA International se demande s'il ne conviendrait pas de qualifier généralement les glaciers de « zones fragiles », de telle sorte qu'ils ne soient pas détruits par des infrastructures touristiques, comme lors de l'union des deux domaines skiables sur les glaciers Pitztal et Ötztal.

### **3.3. Protocole de mise en œuvre de la Convention alpine dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages**

#### *3.3.1. Mesures des Parties contractantes*

La coopération internationale au sens de l'article 3 s'opère principalement dans le cadre de projets communs – ce point a été mentionné par toutes les Parties contractantes –, suivis par les conventions multilatérales et d'autres formes de coopération.<sup>18</sup> Des espaces protégés transfrontaliers ont été créés en France, en Italie, au Liechtenstein, en Autriche et en Suisse. L'Allemagne répond par la négative à la question de l'harmonisation des conditions-cadres avec d'autres Parties contractantes en cas de limitation de l'utilisation de ressources, en indiquant que cela ne deviendra pertinent que dans les années à venir. L'Autriche, la Suisse et la Slovénie ont également répondu par « non » à cette question. La France, le Liechtenstein et Monaco considèrent que la question est sans objet. L'Italie est la seule Partie contractante à répondre par « oui » à la question. Elle cite l'exemple de l'Espace Mont-Blanc, une initiative de coopération transfrontalière engagée dans la protection et la valorisation d'un territoire symbolique, où le patrimoine naturel et environnemental exceptionnel cohabite avec des activités économiques et touristiques.

Toutes les Parties contractantes ont établi des orientations, des programmes et/ou des plans fixant les exigences et les mesures de réalisation des objectifs de protection de la nature et d'entretien des paysages dans l'espace alpin (article 7). En Allemagne, en France et en Autriche, il existe par exemple des plans (régionaux) relatifs aux paysages et des plans d'entretien des paysages. Les régions italiennes sont légalement tenues d'assurer la protection et la mise en valeur adéquates du paysage. Le Liechtenstein établit un inventaire des milieux naturels prioritaires. Monaco dispose de plans de suivi de certaines espèces endémiques, et la Slovénie s'est dotée de stratégies comportant des objectifs en

---

<sup>18</sup> Formes de coopération mentionnées : conventions bilatérales (5), conventions multilatérales (7), soutien financier (5), formation continue/entraînement (1), projets communs (8), autres (6).

matière de préservation de la biodiversité et de la diversité paysagère. La Suisse ne dispose pas de bases légales permettant de traiter séparément la région alpine, mais elle a la possibilité de définir des objectifs spécifiques, par exemple pour les régions de montagne. La conception « Paysage suisse » actualisée en 2018 définit ainsi des objectifs contraignants pour les autorités dans les domaines de la biodiversité et du paysage pour les politiques sectorielles ayant une incidence sur le territoire. En Allemagne, en France, en Italie, en Autriche, en Suisse et en Slovénie, les orientations, programmes et/ou plans existants ou en préparation contiennent tous les éléments mentionnés dans l'article 7, paragraphe 2. Au Liechtenstein et à Monaco, ces textes ne contiennent pas de présentations de l'état souhaité de la nature et des paysages et des mesures nécessaires pour y parvenir, et ne contiennent pas non plus – mais uniquement pour le Liechtenstein – de présentations des mesures pour la protection et la gestion des espèces animales et végétales sauvages. Monaco ne dispose pas de présentations de l'état existant de la nature et des paysages, y compris son évaluation, mais réalise des inventaires comprenant une liste des habitats et des espèces.

L'aménagement du paysage et l'aménagement du territoire (article 8) sont coordonnés dans une large mesure en Allemagne, en France, en Italie, au Liechtenstein, à Monaco, en Slovénie et en Suisse, et dans une faible mesure en Autriche et en Slovénie.

Toutes<sup>19</sup> les Parties contractantes ont établi les conditions nécessaires à l'examen des impacts directs et indirects sur l'équilibre naturel et sur les paysages des mesures et projets, de nature privée ou publique, susceptibles d'entraîner des atteintes importantes ou durables à la nature et aux paysages (article 9). La quasi-totalité des projets qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences, peuvent porter atteinte aux milieux naturels/au paysage/au fonctionnement de l'équilibre naturel ou les altérer, sont soumis à la réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement, ou à Monaco d'une étude d'impact environnemental. En France, en Autriche et en Slovénie, ces dispositifs s'appliquent aussi aux détériorations de sites Natura 2000. Dans toutes les Parties contractantes, le résultat de l'examen des mesures et des projets influe sur l'autorisation ou la réalisation des projets. En outre, toutes les Parties contractantes affirment que l'absence d'atteintes évitables est garantie. Concernant les atteintes inévitables, des mesures de compensation obligatoires sont prévues dans tous les systèmes juridiques nationaux. Il s'agit par exemple de la revégétalisation ou de la protection d'autres habitats équivalents à ceux détruits (France), de plans d'accompagnement pour l'entretien du paysage (Liechtenstein), du remboursement des coûts des mesures de réparation (Monaco), de la mise à disposition d'habitats de substitution (Autriche), de la restauration d'habitats dignes de protection ou, si cela n'est pas possible, du versement d'une compensation adéquate (Suisse).

Toutes les Parties contractantes ont pris des mesures pour réduire les nuisances et les détériorations subies par la nature et le paysage (article 10). L'accent est mis ici principalement sur les mesures visant à modérer et à réduire la circulation des véhicules à moteur. La création d'espaces protégés ou la mise en œuvre de projets d'entretien ou d'aménagement ciblés contribuent également à la conservation de la nature et du paysage. L'Allemagne cite l'exemple du BayernNetz Natur, un réseau de biotopes qui compte actuellement plus de 400 projets de mise en œuvre, et du projet « WeWild », qui vise à sensibiliser les pratiquants de sports d'hiver aux habitats naturels de la faune sauvage. L'Italie mentionne le projet LIFE T.E.N. (Trentino Ecological Network)<sup>20</sup>, qui vise à mettre en œuvre un nouveau modèle de gestion au niveau régional pour le réseau Natura 2000, fondé sur une vision stratégique à long terme. Monaco tente avec la création de nichoirs, d'hôtels à insectes ou de refuges pour les chauves-souris de restaurer les fonctions naturelles dans un contexte fortement urbanisé, et s'attache en particulier à protéger les falaises rocheuses pour préserver leur fonction d'habitat. Les intérêts de la population locale sont pris en compte en Allemagne, en France, au Liechtenstein, à Monaco et en Autriche, par exemple dans le cadre de procédures d'autorisation ou de planification, par le biais de consultations des communes/associations/riverains ou des représentants des parties prenantes en général.

La Slovénie mentionne les programmes agroenvironnementaux nationaux et l'Italie une loi-cadre sur les espaces protégés, qui prévoit une participation de la population. L'Autriche mentionne le programme pour la promotion d'une agriculture écologique, extensive et protégeant les habitats (ÖPUL), la

---

<sup>19</sup> La Suisse ne répond pas à la question, mais précise ensuite que tous les projets nécessitant une autorisation sont assujettis à un examen d'office par l'autorité qui délivre l'autorisation.

<sup>20</sup> Durée du projet : du 1<sup>er</sup> juillet 2012 au 30 septembre 2017.

protection contractuelle et la protection de la nature dans le cadre de projets, ainsi que divers programmes de soutien de l'UE. Toutes les Parties contractantes prennent (ou prévoient dans le cas de Monaco) des mesures pour la conservation et la restauration d'éléments caractéristiques des paysages naturels et proches de leur état naturel, de biotopes, d'écosystèmes et de paysages ruraux traditionnels. En Allemagne, en France, au Liechtenstein, en Autriche, en Suisse et en Slovénie, des accords sont conclus avec les propriétaires ou les exploitants des terrains affectés à l'exploitation agricole et forestière en vue de la protection, la conservation et l'entretien de biotopes proches de leur état naturel et méritant d'être protégés. À Monaco, cette partie de la disposition n'est pas applicable. L'Italie indique qu'à Cortina d'Ampezzo les bois et les pâturages sont la propriété collective de la communauté d'origine depuis des siècles. Les instruments d'orientation conformes aux règles du marché utilisées pour atteindre un mode d'exploitation agricole et forestière approprié comprennent par exemple des aides aux agriculteurs, des paiements compensatoires pour les zones défavorisées ou la promotion de la production biologique. Ce point n'est pas applicable à Monaco. L'Allemagne dispose qu'il n'y a pas d'instrument d'orientation sur son territoire, mais que le Programme bavarois de protection contractuelle de la nature et le Programme relatif aux paysages ruraux traditionnels ont des effets similaires.

En ce qui concerne l'article 11, paragraphe 1, la conservation et la gestion des espaces protégés existants dans le but pour lequel ils ont été créés sont mentionnées par toutes les Parties contractantes. L'Italie, l'Autriche et la Suisse sont les pays qui ont délimité de nouveaux espaces protégés et ont agrandi les espaces protégés existants. Les autres Parties contractantes n'ont pas agrandi les espaces protégés existants, et l'Allemagne et Monaco n'en ont en outre pas délimité de nouveaux. Monaco ne fait pas de commentaires à cet égard. Il existe en particulier de nombreuses nouvelles réserves naturelles en Autriche. La Suisse fait état de 15 nouveaux parcs naturels régionaux, et la France de huit nouvelles réserves biologiques et de deux nouveaux parcs naturels régionaux. En ce qui concerne les mesures visant à empêcher la détérioration ou la destruction des espaces protégés dans l'espace alpin, l'Allemagne, l'Italie, la France, l'Autriche et la Slovénie font état, entre autres, de réglementations juridiques en la matière, qui ont été mises en place ou améliorées. Au Liechtenstein, la conservation, le contrôle et l'entretien des zones protégées sont effectués conformément aux plans nationaux de protection et d'entretien. Monaco indique que la Principauté n'a pas véritablement d'espace alpin à protéger. En Suisse, il n'y a pas de mesures concrètes, mais la protection requise est mise en œuvre.

Toutes les Parties contractantes ont créé des zones protégées et des zones de tranquillité garantissant la priorité aux espèces animales et végétales sauvages. De telles zones ont été délimitées en Italie, au Liechtenstein, en Autriche et en Suisse. La législation bavaroise ne connaît pas cette catégorie de protection, mais l'Allemagne dispose de zones centrales de parcs qui ne sont pas utilisées – à l'exception d'une affectation récréative limitée –, et qui ne font l'objet d'aucune mesure d'entretien. À Monaco, des zones ont été réaménagées pour faciliter et encourager l'installation de différentes espèces. La Slovénie a adopté une ordonnance sur les sites Natura 2000.

L'Allemagne, le Liechtenstein, l'Autriche, la Suisse et la Slovénie ont examiné dans quelle mesure les prestations particulières fournies par la population locale doivent être rémunérées conformément au droit national. L'Italie et Monaco n'ont pas répondu à la question. Le Liechtenstein précise qu'il n'y a pas de prestations particulières à rémunérer, ou que ces prestations sont déjà indemnisées. Les autres Parties contractantes indemnisent et/ou impliquent les parties concernées. La Slovénie a réalisé une étude sur les impacts sociaux et économiques des sites protégés Natura 2000.

Dans toutes les Parties contractantes à l'exception de Monaco – qui a répondu par la négative à toutes les questions relatives à l'article 12 - des mesures ont été prises pour créer un réseau national d'espaces protégés, de biotopes et d'autres éléments protégés et dignes de protection. L'Allemagne, la France, l'Autriche et la Slovénie mentionnent notamment le réseau d'espaces protégés Natura 2000. Le Liechtenstein cite l'ordonnance sur la promotion de l'entretien des paysages, qui doit permettre de mieux mettre en réseau les habitats précieux. En Suisse, un réseau écologique national (REN) a été créé. À l'exception, comme déjà mentionné, de Monaco, toutes les Parties contractantes ont pris des mesures adéquates pour établir un réseau national et transfrontalier d'espaces protégés, de biotopes et d'autres éléments protégés ou dignes de protection dont le caractère est reconnu. Monaco répond donc par « non » à la question de l'harmonisation des objectifs et des mesures applicables aux espaces protégés transfrontaliers. Les autres Parties contractantes mettent en œuvre cette harmonisation

essentiellement par le biais de la concertation des objectifs et des mesures liées à un projet La France fait en outre référence au soutien des activités du Réseau Alpin des Espaces Protégés ALPARC.

En Allemagne, en France, au Liechtenstein, à Monaco, en Autriche, en Suisse et en Slovénie, des mesures ont été prises pour garantir une conservation à long terme et quantitativement suffisante des types de biotopes naturels et proches de leur état naturel, ainsi qu'une répartition territoriale conforme à leurs fonctions (article 13). L'Italie ne répond pas à la question, mais renvoie à l'annuaire environnemental 2020 de l'ISPRA et au rapport 2019 du réseau SAPA. L'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et la Slovénie font état de dispositions législatives correspondantes, la France, le Liechtenstein et Monaco d'inventaires de la biodiversité. Toutes les Parties contractantes encouragent la renaturalisation d'habitats dégradés. La Slovénie indique ne pas disposer de données sur des cas pertinents dans le périmètre d'application de la Convention alpine. En Italie, à Monaco et en Suisse, des dispositions légales existent également à cet égard. L'Allemagne, la France et l'Autriche disposent de plans, projets et/ou programmes concernant la restauration des habitats dégradés. La France et l'Autriche mentionnent ici les mesures de restauration mises en œuvre dans le cadre des sites Natura 2000.

L'Allemagne, l'Italie, le Liechtenstein et l'Autriche déclarent avoir désigné les types de biotopes requérant des mesures pour garantir une conservation à long terme et quantitativement suffisante des types de biotopes naturels et proches de leur état naturel ainsi qu'une répartition territoriale conforme à leurs fonctions, afin d'établir des listes sur l'ensemble de l'espace alpin. Dans ce contexte, l'Allemagne mentionne deux dispositions de la loi bavaroise sur la protection de la nature, ainsi qu'un mode d'emploi de 1990 concernant la cartographie des biotopes alpins. Il en va de même pour la « Carta della Natura » fournie par l'Italie, qui permet de produire une cartographie des habitats, mais ne désigne aucun type de biotope concret requérant des mesures spécifiques. Les types de biotopes mentionnés par le Liechtenstein correspondent à ceux du rapport 2005 et sont de nature relativement générale. L'Autriche renvoie comme dans son rapport national de 2009 à la liste jointe en annexe au rapport de 2005. L'annexe 1 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage citée par la Suisse propose une liste des milieux naturels dignes de protection. La France n'a pas répondu à la question, mais elle évoque les travaux du Muséum national d'histoire naturelle. Monaco a répondu par la négative. La Slovénie indique avoir adopté un règlement relatif aux types de biotopes qui définit les types de biotopes requérant des conditions favorables. Il n'existe toutefois pas de liste sur l'ensemble de l'espace alpin.

Toutes les Parties contractantes déclarent avoir pris des mesures pour conserver les espèces animales et végétales indigènes dans leur diversité spécifique et dans des populations suffisantes, en s'assurant que les habitats soient de dimension suffisante (article 14). L'Italie renvoie ici aux dispositions juridiques relatives à la protection des espèces animales et végétales mentionnées dans la partie générale, ainsi qu'au rapport publié en 2014 sur les espèces et habitats d'intérêt communautaire en Italie. Le Liechtenstein et la Slovénie citent un certain nombre de réglementations pertinentes, l'Allemagne et l'Autriche divers projets liés à la protection des espèces et des biotopes. Monaco a élaboré un plan de sauvetage d'une espèce végétale endémique. La Suisse dispose également de dispositions légales, et la France mentionne la Convention de Berne, qui implique sur l'ensemble du territoire la protection d'un certain nombre d'espèces protégées.

Pour établir des listes sur l'ensemble de l'espace alpin, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Liechtenstein et l'Autriche ont désigné les espèces nécessitant des mesures particulières de protection en raison des menaces spécifiques qui pèsent sur elles. En Allemagne, en France et en Italie, les listes ont été révisées au cours de la période de référence du rapport actuel. Le Liechtenstein renvoie à des lois et ordonnances de 1962 et 1996, l'Autriche à la liste établie en 2004. Monaco répond ici aussi par « non ». La Suisse n'a pas donné de réponse. La Slovénie indique que les listes rouges des espèces menacées sont la référence en matière de menaces, mais que les espèces représentées sur le périmètre de la Convention alpine ne sont pas déterminées avec précision.

Concernant l'interdiction de prélèvement et de commercialisation, toutes les Parties contractantes disposent de prescriptions juridiques interdisant les actes mentionnés dans l'article 15. Le Liechtenstein est le seul pays à avoir fourni dans le cadre de ce rapport la liste des espèces animales et végétales qui bénéficient des mesures de protection énumérées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 15.

En 2014, l'Autriche a déposé auprès du Secrétariat permanent les listes des types de biotopes et des espèces animales et végétales concernés par les éléments définis aux articles 13 (2), 14 (2) et 15 (3).

Le Liechtenstein et Monaco n'accordent pas de dérogation lorsque des interdictions ont été prononcées conformément à l'article 15. En Allemagne, les dérogations existantes sont interprétées de manière très restrictive. En France, elles sont en partie liées à des mesures compensatoires. En Autriche, des prélèvements sont autorisés par exemple pour maintenir un habitat naturel, à des fins scientifiques ou pour cause de dégâts au secteur de la pêche. En Slovénie, il existe des dérogations fondées sur la directive européenne relative à la conservation des oiseaux sauvages et sur la directive relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. L'Italie et la France déclarent avoir précisé les notions de période de reproduction, de dépendance et d'hivernage. L'Autriche a répondu par la négative et précise qu'il n'y a pas de définition juridique, mais uniquement une définition technique. En Slovénie, ces notions sont définies dans le cadre de l'explication des termes de la loi de protection de la nature et de l'ordonnance relative à la protection des espèces animales sauvages.

La réintroduction et la propagation d'espèces indigènes animales et végétales sauvages ainsi que de sous-espèces, de races et d'écotypes dans les conditions énoncées à l'article 16 paragraphe 1 est encouragée par toutes les Parties contractantes, à l'exception de l'Allemagne et de la Slovénie. Bien que l'Allemagne et la Slovénie ne soutiennent activement aucun projet de ce type, elles rendent malgré tout possibles la réintroduction et la propagation d'espèces indigènes. L'Italie mentionne le projet de réintroduction du gypaète barbu, en cours depuis 1978. Le rapace a également été réintroduit entre autres en France, en Autriche et en Suisse. Le Liechtenstein s'attend à un retour prochain du loup, tandis que l'Allemagne réagit avec des plans de gestion à l'arrivée du grand prédateur. L'Autriche déclare encourager la réintroduction du lynx, du loup, du castor et de la loutre si les conditions nécessaires sont remplies et si les animaux n'ont pas un impact inacceptable sur la nature et le paysage ou sur les activités humaines. Monaco a mis en place un programme en faveur de la Nivéole de Nice, une fleur endémique menacée.

Toutes les Parties contractantes ont adopté des réglementations garantissant que les espèces animales et végétales sauvages qui n'ont jamais été indigènes dans une région dans le passé connu n'y soient pas introduites, conformément à l'article 17. Toutes les Parties contractantes prévoient également des exceptions.

Toutes les Parties contractantes disposent de prescriptions juridiques qui garantissent que des organismes génétiquement modifiés ne soient introduits dans l'environnement que si, sur la base d'un examen formel, il est certain que l'introduction en question ne présente pas de risque pour l'homme ni pour l'environnement (article 18). Il existe soit des lois (préventives) concrètes sur le génie génétique qui, comme le mentionnent l'Allemagne et l'Italie, transposent des dispositions de l'UE, et/ou des réglementations correspondantes dans les lois nationales sur l'environnement et la protection de la nature.

### *3.3.2. Constatations concernant la mise en œuvre et l'efficacité des mesures*

Monaco, l'Autriche et la Slovénie déclarent avoir rencontré des difficultés pour la mise en œuvre du protocole.<sup>21</sup> Monaco indique à ce sujet que les spécificités de Monaco ont conduit la Principauté à accompagner d'une réserve la ratification du protocole Protection de la nature et entretien des paysages. L'Autriche mentionne des difficultés liées à la communication sur le protocole, les besoins importants en personnel, le manque d'acceptation de la part de la population et les procédures compliquées de déclaration statistique qui prennent beaucoup de temps, en particulier en raison du manque de ressources disponibles pour les inventaires visés à l'annexe 1 du protocole. La Slovénie rencontre également des difficultés dans le domaine du financement des mesures, de la communication des dispositions, de la surveillance, et dans d'autres domaines qui n'ont pas été précisés.

L'efficacité des mesures ne peut pas encore être évaluée définitivement en Slovénie. Ceci est aussi partiellement valable pour l'Autriche. En France, aucune évaluation d'ensemble n'existe au titre du protocole Protection de la nature et entretien des paysages. Le Liechtenstein relève uniquement que l'efficacité a une grande importance : cela ne permet pas de tirer des conclusions sur l'efficacité des

---

<sup>21</sup> L'Italie ne donne aucune indication sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre ni sur l'efficacité des mesures prises.

mesures. Il en va de même pour Monaco, qui indique que la Principauté vient d'élaborer sa Stratégie nationale pour la biodiversité à l'horizon 2030, et que les mesures préconisées vont faire évoluer les dispositions relatives à la biodiversité. L'Allemagne déclare que de nombreux espaces protégés ont été créés dans les Alpes bavaroises, et que des succès importants ont été enregistrés en matière de conservation de la biodiversité alpine grâce à la réalisation de divers programmes. La Suisse indique qu'il n'y a pas d'enquêtes spécifiques pour la région alpine, mais que le rapport méthodologique sur la biodiversité permet de tirer des conclusions sur les indicateurs sélectionnés dans la région alpine. Elle estime de manière générale que les mesures prévues par la loi sont efficaces, mis à part les problèmes habituels de mise en œuvre.

En matière de coopération internationale au sens de l'article 3, il existe également des potentiels dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages.

Il existe également des potentiels de mise en œuvre en matière de définition des termes « périodes de reproduction, de dépendance et d'hivernage » conformément à l'article 15. La plupart des Parties contractantes n'ont pas encore précisé ces notions. En ce qui concerne la précision d'autres notions qui poseraient éventuellement des difficultés d'interprétation scientifique, seule la Slovénie a répondu par l'affirmative à cette question, mais elle ne précise pas de quelles définitions il s'agit.

Les réponses concernant l'article 6 ne sont parfois pas tout à fait complètes, mais il convient aussi de souligner qu'un inventaire est en général réalisé.<sup>22</sup>

Une contradiction éventuelle concerne l'ordonnance sur la promotion de l'entretien du paysage (*Landschaftspflege-Förderungs-Verordnung*) du Liechtenstein, déjà évoquée dans le cadre de l'article 12. Il y est indiqué que l'ordonnance est en cours de rédaction. Or, il semble qu'elle soit déjà entrée en vigueur en 2010.

### 3.3.3. *Positions des Parties contractantes et des Observateurs*

Le CAA déplore que dans la Région autonome du Haut-Adige, en Italie, l'évaluation de l'impact environnemental au niveau des projets présente parfois des lacunes, faute d'études détaillées, et que, même lorsque celles-ci sont disponibles, les incidences négatives des projets ne soient pas suffisamment prises en compte. En témoignent les exemples du Village Alpin de Senales et de l'étude de faisabilité de Klein-Gitsch, les deux projets ayant été approuvés malgré l'avis contraire du comité pour l'environnement (art. 9).

Concernant l'intervention relative au domaine skiable de Klein-Gitsch, l'Italie explique que les expertises de la Commission d'évaluation des interventions en matière de développement social, économique et touristique et du Comité pour l'environnement divergeaient et que le gouvernement régional du Haut-Adige, après avoir pesé les avantages et les inconvénients du projet, est arrivé à la conclusion qu'il fallait accorder la priorité aux aspects socio-économiques, car il s'agit d'un domaine skiable adapté aux familles et situé en périphérie. En outre, l'autorisation comprenait l'obligation que l'aménagement de la station en amont et des remontées mécaniques du Klein-Gitsch fasse l'objet d'une expertise du Conseil régional pour la culture architecturale et le paysage.

Concernant les déclarations sur les espaces protégés figurant à l'Art. 11, l'Allemagne spécifie que la surface totale de forêts à croissance naturelle dans les Alpes bavaroises va considérablement augmenter d'ici 2023, grâce à la délimitation des forêts naturelles prévue par la loi forestière bavaroise.

D'après CIPRA International, les procédures nationales d'autorisation, en Autriche, ne mentionnent les dispositions du Protocole que dans des termes très généraux, sans aucune analyse détaillée de leur teneur. Cela a mené, notamment, à l'abrogation d'un décret modificatif, qui réduisait les dimensions de la réserve naturelle « Gipslöcher » à Lech, dans le Vorarlberg, les pouvoirs publics ayant omis de

---

<sup>22</sup> Pas d'indications sur l'inventaire : Italien et Liechtenstein : points 4 à 7, Monaco : points 2, 5 et 7, Autriche : point 7, Suisse : points 1 à 7. Tous les éléments cités se réfèrent à l'annexe I du protocole Protection de la nature. Pas d'indications sur la date du premier établissement ou de la dernière mise à jour : Allemagne : points 2 à 7, Italie : points 4 à 7, Liechtenstein et Autriche : point 7, Monaco : points 2 à 7, Suisse : points 3 à 7, Slovénie : points 3, 5 à 7. Tous les éléments cités se réfèrent à l'annexe I du protocole Protection de la nature.

pondérer les intérêts conformément à l'art. 11 du Protocole sur la protection de la nature et l'entretien des paysages (VfGH, 15.12.2021, V 425/2020-9). En Autriche, sauf pour ce qui est des sites Natura 2000, certains espaces protégés subissent des réductions ou des modifications à seule fin de permettre l'autorisation des projets. Les zones protégées et les zones de tranquillité exigées par l'Art. 11 ne sont pas présentes dans tous les Länder autrichiens et, lorsqu'elles existent, elles sont structurées de manière différente. Compte tenu des accès croissants aux zones intactes ou isolées, le besoin de zones de ce genre se fait plus impérieux. Lorsque les espaces paysagers ne bénéficient que d'une faible protection, il arrive que la réalisation des projets vienne violer leurs objectifs en la matière. Là aussi, lors de l'évaluation, ces interventions tendent à privilégier d'autres intérêts au détriment de l'entretien des paysages.

Le CAA précise que le Haut-Adige autorise fréquemment des interventions dans les espaces protégés, portant préjudice à ces derniers. A titre d'exemple, il mentionne la route d'accès reliant les pâturages alpins de la vallée de l'Antersasc, dans le parc naturel de Puez-Odle, l'autorisation accordée pour la *via ferrata* Zieltal dans le parc naturel du groupe de Tessa et la construction du nouveau refuge du col de Santner dans le parc naturel Sciliar-Catinaccio. De plus, la demande présentée par trois associations de protection de la nature afin que la zone environnant le terrain d'aviation de Bolzano soit considérée comme une réserve ornithologique, au titre de la directive Oiseaux 2009/147/EC et de la loi provinciale n° 6 du 12.05.2010, a été rejetée, malgré l'importance particulière de cette zone en tant qu'aire de repos pour les oiseaux migrateurs lors de leurs vols vers le nord ou le sud. (art. 11).

Concernant l'Art. 13, le CAA remarque que l'entretien de nombreux biotopes délimités n'est pas assuré, dans le Haut-Adige, l'Office pour la nature ne disposant pas des ressources nécessaires. Dans le contexte de l'initiative « les parrains des biotopes », des bénévoles cherchent les biotopes et présentent ensuite, à l'Office pour la nature, un rapport sur leurs conditions et les actions à entreprendre. A ce jour, le Haut-Adige ne dispose pas non plus d'une liste rouge des habitats.

Le CAA souligne que malheureusement, dans le Haut-Adige, les agrandissements des domaines skiables sont chose fréquente dans les habitats d'espèces protégées au titre de l'annexe 1 de la directive européenne Oiseaux. Cela concerne, par exemple, le tétras lyre (*Tetrao tetrix*), le lagopède alpin (*Lagopus mutus*) et le grand tétras (*Tetrao urogallus*). Le fait d'autoriser de nouvelles mesures d'exploitation provoque une fragmentation des habitats et constitue une nuisance pour ces espèces extrêmement sensibles. Certains exemples sont mentionnés : la construction d'une nouvelle remontée mécanique et d'une nouvelle piste de ski (« Tre Cime II ») dans le cadre de la liaison entre les deux domaines skiables « Tre Cime Dolomiti », en Italie, et « Sillian Hochpustertal », en Autriche, et les travaux engagés dans le domaine skiable « Karerpass », dans les communes de Tires et Nova Levante/Welschnofen, pour réaliser la liaison entre San Cipriano et Malga Frommer au moyen du funiculaire Tires (art. 14).

Concernant l'Art. 16 (Réintroduction d'espèces indigènes), l'Allemagne spécifie qu'un projet de réintroduction du gypaète barbu est en cours dans les Alpes bavaroises depuis 2021.

Compte tenu du lent retour du loup en Autriche, CIPRA International remarque que, malgré la protection très stricte dont cet animal fait l'objet au titre de la directive Habitats, les Länder du Tyrol et de Salzbourg ont tenté d'introduire des exceptions à l'interdiction d'abattage. Les tentatives visant à assouplir par des décrets les dispositions de la directive Habitats suscitent des doutes sérieux sur le plan du droit communautaire. La question du retour du loup exige donc de grands efforts en termes de sensibilisation et de soutien en faveur des agriculteurs intéressés, ainsi que sur le plan juridique (art. 16).

### **3.4. Protocole de mise en œuvre de la Convention alpine dans le domaine de l'agriculture de montagne**

#### *3.4.1. Mesures des Parties contractantes*

Toutes les Parties contractantes déclarent reconnaître le rôle essentiel des agriculteurs dans l'espace alpin, en raison de leurs tâches multifonctionnelles, dans la conservation du paysage naturel et rural (article 4). Généralement, cette reconnaissance se traduit, entre autres, par des aides financières.

Toutes les Parties contractantes, à l'exception de l'Italie, confirment que les agriculteurs de l'espace alpin sont associés aux décisions et aux mesures concernant les régions de montagne.

La coopération internationale (article 6) a lieu principalement dans le cadre de projets communs, suivis par les activités de formation continue/entraînement et d'autres formes de coopérations.<sup>23</sup> Sous ce dernier point, l'Autriche indique qu'un document intitulé « Le pastoralisme : un patrimoine culturel » a été rédigé dans le cadre de la présidence du Groupe de travail Agriculture de montagne, et publié dans le cadre de l'Année européenne du patrimoine culturel 2018.

En ce qui concerne les encouragements à l'agriculture de montagne conformément à l'article 7, les Parties contractantes déclarent mettre en œuvre presque toutes les mesures citées. Parmi les mesures d'encouragement entreprises, la Bavière cite un programme dédié aux paysages ruraux traditionnels, qui encourage notamment le pastoralisme permanent et non permanent sur les pâturages alpestres.

Toutes les Parties contractantes tiennent compte des conditions particulières des zones de montagne dans le cadre de l'aménagement du territoire, de l'occupation des sols, de la réorganisation foncière et de l'amélioration des sols, dans le respect du paysage naturel et culturel (article 8). Elles le font généralement sous la forme de dispositions légales ou d'interdictions, de plans directeurs (en Suisse) ou de stratégies de développement territorial (en Slovénie). L'Autriche déclare tenir compte des conditions particulières, mais indique que l'aménagement du territoire est réparti entre plusieurs compétences, et doute par conséquent que ces conditions particulières soient réellement prises en compte de manière systématique. Les terrains nécessaires à une exploitation agricole adaptée aux sites et respectueuse de l'environnement pour accomplir ses tâches multiples sont prévus en Allemagne, en France, au Liechtenstein, en Autriche et en Suisse. La Slovénie répond à la question par la négative, l'Italie n'y répond pas et renvoie aux lignes directrices en matière d'occupation des sols ainsi qu'aux stratégies et lignes directrices pertinentes destinées à assurer une utilisation efficace des sols. Le Liechtenstein indique du fait de sa moindre importance économique, l'agriculture n'a pas la primauté dans l'affectation des surfaces. Toutes les Parties contractantes déclarent qu'elles assurent la préservation et le rétablissement des éléments traditionnels du paysage rural, ainsi que leur exploitation. À l'exception du Liechtenstein et de la Slovénie, toutes les Parties contractantes prennent des mesures particulières pour la conservation des bâtiments agricoles et des éléments architecturaux ruraux traditionnels, ainsi que pour le maintien de l'utilisation des méthodes et des matériaux de construction caractéristiques.

Les Parties contractantes ont adopté la quasi-totalité des mesures visées à l'article 9 pour promouvoir des méthodes d'exploitation respectueuses de la nature et pour protéger et valoriser les produits agricoles typiques. L'Autriche indique que ces mesures ne sont pas exclusives, car il existe encore des lacunes en ce qui concerne le prix du lait et la commercialisation du lait biologique. L'Italie n'a pas répondu aux questions relatives à l'article 9. L'Allemagne répond à la négative à la question des efforts engagés pour appliquer des critères communs afin de favoriser l'emploi et la diffusion, dans les zones de montagne, de méthodes d'exploitation extensive respectueuses de la nature et caractéristiques du lieu et de protéger et valoriser les produits agricoles typiques se distinguant par leurs modes de production localement limités, uniques et respectueux de la nature. La France répond à l'affirmative à cette question, mais mentionne qu'il n'y a pas à ce sujet de projet commun avec d'autres pays de la région alpine.

Toutes les Parties contractantes ont pris des mesures visant à créer des conditions favorables à la commercialisation des produits de l'agriculture de montagne (article 11). À cet égard, la plupart des Parties prévoient, entre autres, des aides aux produits régionaux ou biologiques. Le règlement UE 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, qui protège les différentes appellations de qualité (IGP, AOP, STG et produit de montagne), est également mentionné à plusieurs reprises. Ce règlement est donc pertinent pour la question des marques d'appellation d'origine contrôlée et la garantie de qualité. Les appellations de qualité sont également reconnues en Suisse. Le Liechtenstein est le seul pays à donner une réponse négative à cette question. L'Allemagne cite en outre des marques nationales d'appellation d'origine contrôlée.

---

<sup>23</sup> Formes de coopération mentionnées : conventions bilatérales (3), conventions multilatérales (4), soutien financier (4), formation continue/entraînement (5), projets communs (6), autres (5).

En cas d'introduction de limitations de la production, la France, l'Italie, le Liechtenstein et la Suisse ont tenu compte des exigences particulières de la gestion d'exploitations agricoles en zone de montagne (article 12). La France et le Liechtenstein fixent un taux de chargement d'un cheptel à l'hectare, pour garantir notamment un bon entretien des parcelles concernées. En France, l'utilisation agricole est interdite lorsque l'état de dégradation du sol est tel qu'il nécessite des travaux de restauration. Lorsque la Suisse a introduit des contingents laitiers en 1980, elle a en même temps encouragé des alternatives à la production de lait dans les zones de montagne par le biais de contingents supplémentaires et de contrats d'élevage. L'Italie encourage des mesures de séquestration du CO<sup>2</sup> dans les sols agricoles et les systèmes forestiers. L'Autriche répond par « non » à cette question et mentionne qu'au cours des dernières années, l'économie laitière tend à se déplacer de plus en plus vers les zones les plus propices des régions de montagne. Ce phénomène peut s'expliquer par l'abandon en 2015 du système de quotas laitiers mis en place au milieu/à la fin des années 1970.

L'Allemagne et le Liechtenstein n'encouragent pas l'économie forestière compatible avec la nature, pratiquée tant comme source de revenus complémentaires des exploitations agricoles que comme activité d'appoint des personnes employées dans le secteur agricole (article 13). Il faut toutefois noter qu'au Liechtenstein, 90 % des forêts appartiennent à l'État, ce qui explique l'absence de sources de revenus supplémentaires. Toutes les Parties contractantes, à l'exception de l'Autriche, prennent en considération les fonctions protectrices, productives et récréatives ainsi que les fonctions écologiques et biogénétiques des forêts dans un rapport avec les surfaces agricoles qui tiennent compte de la spécificité du site et soit en harmonie avec le paysage, sont prises en considération. En Autriche, l'aménagement du territoire forestier ne concerne que les surfaces forestières existantes : les autres formes d'utilisation du sol et leurs interactions avec la forêt ne sont pas prises en compte. Toutes les Parties contractantes réglementent l'économie herbagère et le peuplement en gibier pour éviter tout dommage intolérable aux forêts et aux cultures.

S'agissant de la création et du développement de sources supplémentaires de revenus dans les zones de montagne, en particulier à l'initiative et en faveur de la population locale elle-même, notamment dans les secteurs liés à l'agriculture tels que l'économie forestière, le tourisme et l'artisanat, en harmonie avec la conservation du paysage naturel et rural et dans le but de conserver les activités principales, complémentaires et accessoires (article 14), le Liechtenstein est la seule Partie contractante à ne pas l'encourager. L'interprétation très restrictive de la réglementation d'application de la loi sur les constructions y laisse en effet peu de marge d'interprétation de la conformité à l'affectation de la zone. Les sources supplémentaires de revenus sont donc limitées.

Le Liechtenstein, et en partie l'Autriche et la Suisse, ont pris des mesures complémentaires au sens de l'article 16. Le Liechtenstein a par exemple développé une « Conception des régions de montagne », et mis en place un groupe d'experts pour la réhabilitation des zones de montagne. Dans certaines régions d'Autriche, des dispositions permettent l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de santé animale. En Suisse, des allocations sont versées depuis 1953 aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants.

### *3.4.2. Constatations concernant la mise en œuvre et l'efficacité des mesures*

L'Autriche est la seule Partie contractante à faire état de difficultés dans la mise en œuvre du protocole.<sup>24</sup> Elle explique que les recettes des ventes des produits agricoles ont diminué suite aux modifications structurelles apportées à la politique agricole de l'UE. Cette diminution touche aussi les produits des régions de montagne, qui sont en même temps grevés par des coûts de production nettement plus élevés. Ceci entraîne une diminution constante de la part de revenu provenant directement de la production. Il en résulte que les agriculteurs de montagne dépendent de plus en plus des décisions politiques publiques relatives au montant des aides et aux conditions dans lesquelles elles sont octroyées. Des problèmes surgissent, notamment eu égard à la motivation des personnes s'engageant dans la profession, qui n'entrevoient guère de possibilités d'interrompre cette dépendance par une action entrepreneuriale. En outre, la lourdeur des obligations de rapport et des évaluations va à l'encontre d'une administration économe.

---

<sup>24</sup> La Suisse n'a pas ratifié le protocole. L'Italie n'a pas répondu à la question des difficultés de mise en œuvre ni à celle de l'efficacité des mesures prises.

En Allemagne, au Liechtenstein, en Autriche et en Slovénie, les mesures ont fait preuve d'une grande efficacité et contribuent au développement durable de l'agriculture de montagne. Pour l'Autriche, la possibilité de planifier les aides à moyen terme et les obligations à long terme dans le cadre des aides est très positive. Elle note toutefois que pour procéder à une évaluation solide, une durée d'observation plus longue est nécessaire, car l'agriculture pose aussi la question de la relève générationnelle, et nécessite dès lors des périodes plus longues pour faire des comparaisons.

S'agissant de l'article 9, l'Allemagne déclare ne pas avoir cherché à appliquer avec d'autres Parties contractantes des critères communs pour favoriser l'emploi et la diffusion, dans les zones de montagne, de méthodes d'exploitation extensive respectueuses de la nature et caractéristiques du lieu ainsi que pour protéger et valoriser les produits agricoles typiques se distinguant par leurs modes de production localement limités, uniques et respectueux de la nature. La France déclare qu'elle ne mène pas de projet commun dans ce domaine et qu'il reste encore des potentiels de mise en œuvre dans le domaine de la coopération internationale. Toutefois, les règlements UE 2018/848 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires sont pertinents dans ce contexte.

Concernant l'amélioration des conditions de vie et de travail (article 15), il existe encore des potentiels de mise en œuvre en Italie et en Slovénie, où les mesures concernées ne sont pas toujours appliquées. En Slovénie, on fait l'acquisition et l'on assure l'entretien des installations techniques et des machines. En France, il existe encore des potentiels d'amélioration au niveau des systèmes de transport.

#### *3.4.3. Positions des Parties contractantes et des Observateurs*

Aucune

### **3.5. Protocole de mise en œuvre de la Convention alpine dans le domaine des forêts de montagne**

#### *3.5.1. Mesures des Parties contractantes*

L'objectif défini dans l'article 1 – la conservation de la forêt de montagne en tant qu'écosystème proche de la nature, son développement et son extension si nécessaire et l'amélioration de sa stabilité – est très largement mis en œuvre. En Allemagne, les objectifs fixés sont, si nécessaire, réalisés à travers des mesures de remise en état des forêts de protection. La France est le seul pays à déclarer ne pas mettre en œuvre de mesures pour prévenir l'érosion et le compactage des sols. L'Autriche ne réussit qu'en partie à les prévenir. La France remarque à ce sujet qu'une loi du 13 octobre 2014 fixe les orientations de la politique forestière pour une période de dix ans. En Slovénie, le règlement sur la protection des forêts détermine la conservation de l'équilibre biologique. Les mesures prises dans ce contexte sont notamment le maintien de la composition naturelle des essences et l'abandon programmé du bois mort au sol.

S'agissant de la prise en considération des objectifs dans les autres politiques (article 2), l'Allemagne présente encore des déficits en matière de réduction des polluants atmosphériques NOx et O3. La Suisse, la Slovénie et l'Autriche répondent par « non » à cette question. L'Autriche explique ce déficit par le fait que les amendements à la loi sur la forêt et au décret contre les polluants atmosphériques néfastes aux forêts dans le cadre de la loi sur la forêt n'ont pas encore été adoptés.

L'Allemagne, la France, l'Autriche, la Slovénie (où le peuplement de grands ongulés est très limité) et le Liechtenstein n'encouragent pas la réintroduction de grands prédateurs car le rajeunissement naturel est possible sans mesures de protection particulières. Le Liechtenstein indique néanmoins que le lynx est le bienvenu, et que l'espace vital et le milieu naturel sont sans doute insuffisants pour d'autres prédateurs. La réduction souhaitée du peuplement d'ongulés à une quantité compatible avec la régénération naturelle des forêts n'est pas encore atteinte, de même qu'en Autriche. En France, la création de l'Office français de la biodiversité en 2019 a renforcé la police de l'environnement et transféré la gestion des plans de chasse aux fédérations de chasseurs. Dans les régions proches des

frontières, la France, l'Autriche et la Slovénie n'harmonisent pas leurs mesures avec les Parties contractantes limitrophes, et l'Allemagne en partie seulement. L'Italie n'a pas répondu à la question de la limitation du grand gibier ni à celle de l'harmonisation des mesures avec les autres Parties contractantes.

La Slovénie n'encourage pas l'utilisation accrue de bois en provenance de forêts gérées de façon durable. En France, l'Office national des forêts (ONF) a contribué à un Livre blanc européen sur les risques de feu de forêt, élaboré par un groupe européen d'experts dans le cadre de la SUERA. En Italie, chaque région dispose de son propre plan régional pour la prévision et la prévention des incendies de forêt pour la lutte active contre les incendies. Pour former un personnel qualifié et compétent, l'Italie a lancé le projet « For.Italy », qui vise à former des formateurs en créant des chantiers-écoles dans les principales régions forestières d'Italie.

Dans le domaine de la coopération internationale (article 4), seul le Liechtenstein a engagé des activités dans tous les domaines cités. La coopération internationale prend essentiellement la forme de projets communs et d'activités de formation continue ou d'entraînement.<sup>25</sup> La France mentionne au point « Autres » la création d'un groupe de travail de la Convention alpine sur la forêt de montagne<sup>26</sup> et d'un sous-groupe de travail de la SUERA (au sein du GT2) dédié à la valorisation du bois des Alpes.

A l'exception de la France, tous les pays ont élaboré les bases de planification nécessaires à la mise en œuvre des objectifs mentionnés dans le protocole (article 5) – l'Autriche seulement en partie. L'Allemagne n'a toutefois pas établi de cartographie des sites.

Les réponses aux questions de l'article 6 sur les fonctions protectrices de la forêt de montagne sont en majorité positives. Seule la France répond par « non » à la question de la prise en compte des objectifs de protection de la nature et d'entretien des paysages dans le cadre des projets d'entretien et d'amélioration des forêts protectrices, et la Slovénie déclare qu'aucun projet d'entretien et d'amélioration des forêts de montagne ayant une fonction de protection n'est mis en œuvre sur ses territoires alpins. On mentionnera également ici le projet « Économie et écologie dans la forêt de protection » réalisé par l'Arge Alp réalisé à l'initiative du canton de Saint-Gall, qui a servi au transfert de connaissances et à l'échange d'expériences dans le domaine de l'entretien des forêts de protection.

Les mesures concernant la fonction de production de la forêt de montagne visées à l'article 7 sont mises en œuvre par toutes les Parties contractantes. L'Autriche explique le fait que la régénération de la forêt ne soit effectuée qu'en partie avec des espèces d'arbres adaptées à la station par une disposition de la loi autrichienne sur la forêt, qui prévoit l'obligation de reboiser en utilisant des plants adaptés pour la station, mais ne parle pas d'un choix de plants respectueux de cette dernière. En Suisse, une exploitation forestière réalisée avec soin, en ménageant le sol et les peuplements, est la condition nécessaire pour recevoir des subventions fédérales. En Slovénie, la récolte de bois se fait à travers les clairières pour le perchis et les gros troncs, ainsi qu'à travers des coupes sélectives et de rajeunissement. La coupe à blanc n'est pratiquée qu'exceptionnellement, car la loi interdit cette pratique en tant que système d'exploitation. La France souligne qu'une exploitation forestière peut être effectuée avec soin, en ménageant le sol et les peuplements à une échelle de peuplements, avec une coupe rase sur de faibles surfaces, très peu de surfaces pénétrées par les tracteurs et le développement du débardage par câble. Ces techniques ne suppriment toutefois pas toutes les nuisances induites par la mécanisation de l'exploitation. Le développement de l'économie forestière de montagne en tant que source de travail et de revenu pour la population locale est encouragé par la plupart des Parties contractantes, notamment dans le cadre de projets et/ou par le biais de subventions. En ce qui concerne le rajeunissement de la forêt, des initiatives sont engagées en France pour assurer la résilience des peuplements aux conditions climatiques à venir. Un exemple est le projet subventionné MedforFuture, qui porte sur l'installation d'« îlots d'avenir » dans les Alpes du Sud. L'Italie cite l'exemple de la replantation effectuée dans le cadre du projet VAIA après la tempête du même nom. L'Italie mentionne également une convention d'étude signée avec le département des sciences agricoles et environnementales de l'université d'Udine pour développer un outil logiciel qui permet de classer le

---

<sup>25</sup> Formes de coopération mentionnées : conventions bilatérales (1), conventions multilatérales (2), soutien financier (3), formation continue/entraînement (5), projets communs (6), autres (4).

<sup>26</sup> De 2012 à 2019, <https://www.alpconv.org/fr/home/organisation/organismes-de-travail-thematiques/detail/groupe-de-travail-forêts-de-montagne-2012-2019/>.

territoire selon un paramètre de « fragilité », et constitue une base objective pour une éventuelle redéfinition des zones en vue de leur utilisation.

Dans le cadre des questions sur la mise en œuvre de l'article 8 sur les fonctions sociales et écologiques de la forêt de montagne, la France déclare qu'aucune mesure n'est prise pour garantir l'utilisation des forêts de montagne pour la découverte de la nature et la récréation, mais indique que plusieurs opérations telles que « La forêt s'invite à l'école » sont mises en œuvre en coopération avec différents ministères et le réseau des aires éducatives. La Suisse n'a pris aucune mesure pour garantir la biodiversité des forêts de montagne et l'utilisation des forêts de montagne à des fins de loisirs et de découverte de la nature. En Autriche, la biodiversité est menacée par la croissance des populations d'ongulés. En Slovénie, des zones de protection de l'eau sont définies pour protéger les sources d'eau potable et des travaux sont effectués pour garantir la biodiversité. La loi sur les forêts garantit à toute personne la liberté de mouvement dans les forêts à des fins récréatives ainsi que pour la cueillette non commerciale des fruits de la forêt.

Des mesures de desserte forestière au sens de l'article 9 sont prises par toutes les Parties contractantes.

Concernant les réserves de forêt naturelle<sup>27</sup> (article 10), l'Autriche et la Slovénie déclarent que de telles réserves ont été délimitées en nombre suffisant. Toutefois, l'Autriche indique que la desserte par des routes forestières ne correspond généralement pas aux exigences de la protection de la nature et des paysages, et qu'il existe donc toujours des conflits entre la protection de la nature et la sylviculture. En Autriche, la représentation dans la mesure du possible de tous les écosystèmes forestiers de montagne dans les réserves de forêt naturelle délimitées est compromise en raison de problèmes essentiellement budgétaires. En Slovénie, il n'y a pas de délimitation de réserves de forêt naturelle au sein de domaines appartenant à des particuliers dans le sens d'une protection contractuelle efficace de la nature avec effet à long terme. L'Allemagne, l'Autriche et la Slovénie ont répondu par « non » à la question de la collaboration avec d'autres Parties contractantes pour la planification et la délimitation des réserves de forêt naturelle transfrontalières.

En Slovénie, les propriétaires forestiers ont droit à une indemnisation appropriée et liée aux prestations lorsqu'il est exigé de l'économie forestière de montagne des prestations dépassant les obligations prévues par les prescriptions juridiques existantes. Les instruments nécessaires au financement des mesures d'aide et d'indemnisation ont été adoptés en ce sens. Toutefois, il n'y a pas d'aides forestières suffisantes tenant compte des conditions économiques peu favorables dans l'espace alpin et considérant les prestations fournies par l'exploitation des forêts de montagne (article 11). La France répond à la question par « oui » et par « non ». Une majoration des 10% du taux d'aides publiques dans les zones de montagne est possible, sans que cela couvre tous les surcoûts engendrés par le relief et le climat. En Allemagne, les forêts domaniales bavaroises ont droit à des aides adéquates et adaptées à leurs prestations pour la prestation de services d'intérêt général allant au-delà de l'exploitation exemplaire prescrite par la loi. Ce n'est pas le cas en France, et seulement en partie en Autriche. Toutefois, si la nécessité de fournir un service dépassant le cadre juridique est justifiée dans le cadre d'un projet, le service est généralement indemnisé de manière adéquate en Autriche. Les instruments nécessaires au financement des mesures d'aide et de compensation n'ont pas été mis en place en France et ils ne l'ont été que partiellement en Allemagne et en Autriche.

Des mesures complémentaires au sens de l'article 12 ont été prises en France et en Slovénie. En France, différents ministères soutiennent depuis des années des travaux de recherche menés sur les forêts de montagne. Cela a permis d'élaborer deux guides des sylvicultures de montagne visant à optimiser les opérations sylvicoles dans les forêts à rôle de protection. En Slovénie, une série d'interdictions ont été mises en place pour protéger les forêts de montagne. Les propriétaires forestiers sont tenus de gérer les forêts selon le plan élaboré par l'Office national des forêts, et de respecter les instructions qui y sont mentionnées concernant la coupe des arbres. Par ailleurs, ils doivent veiller à utiliser des essences indigènes pour la plantation de jeunes arbres en forêt. L'Italie n'a pas répondu à cette question.

---

<sup>27</sup> Part de la surface forestière totale : Allemagne 0,5 % ; France 6 % ; Autriche < 0,5 %, Suisse 4,8 % ; Slovénie 1,2 %.

### 3.5.2. Constatations concernant la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

L'Autriche fait état de difficultés dans la mise en œuvre du protocole, par exemple dans les Alpes calcaires du Nord, où l'abroustissement et le pâturage en forêt font obstacle aux projets de réhabilitation des forêts de protection. La mise en œuvre de ces projets est entravée par certains aspects défavorables du régime de la propriété forestière, comme la présence de droits partiels sur certaines surfaces (*Teilwald*) ou de petites forêts privées. En outre, en Autriche les valeurs de la pollution atmosphérique liée à l'ozone sur les grandes surfaces et aux oxydes d'azote dans les vallées dépassent les valeurs-limites existantes pour la protection à long terme des écosystèmes forestiers. Il en va de même pour les apports d'azote par les précipitations, surtout dans la région des Alpes du Nord. L'abroustissement par les ongulés empêche parfois le rajeunissement suffisant de la forêt. Plusieurs dispositions du protocole Forêts de montagne n'ont pas été mises en œuvre dans certaines régions en raison du manque de ressources financières. Dans la partie générale, l'Autriche indique, concernant les difficultés de l'agriculture de montagne, que les initiatives de commercialisation communes et performantes sont encore insuffisamment développées en raison de la grande variété des établissements de traitement et de transformation.

La Slovénie souligne qu'il est difficile de trouver un accord entre les intérêts divergents de la sylviculture, de la chasse, de l'agriculture et de la protection de la nature, notamment au sujet de la limitation du gibier, du pâturage en forêt et de la présence de prédateurs sauvages sur une zone d'élevage extensif (attaques du petit bétail par les ours et les loups). Parmi ces difficultés, il est signalé que les données forestières sont collectées à des niveaux administratifs ne correspondant pas directement au champ d'application de la Convention alpine.

Concernant l'efficacité des mesures, l'Autriche constate que la fonction de protection des forêts est en constante amélioration, que la proportion des forêts anciennes a diminué, que l'exploitation du bois est effectuée de plus en plus dans les forêts de protection, et que la forêt contribue plus que par le passé au revenu des agriculteurs propriétaires forestiers. En Suisse, au Liechtenstein et en Allemagne, les mesures sont également efficaces, même si elles ne sont pas encore partout concluantes en Allemagne en raison de la nature volontaire des mesures. En France, aucune évaluation d'ensemble n'existe au titre du protocole Forêts de montagne. L'Italie n'a pas répondu à la question.

Concrètement, il existe encore des potentiels de mise en œuvre au niveau de la coopération internationale (article 4), où une grande partie des activités prévues ne sont pas pratiquées par les Parties contractantes.

Des contradictions éventuelles apparaissent dans le cadre des réponses sur la coopération internationale. L'Autriche et la Slovénie ont signé la Convention des Karawanken en 1976, mais ne mentionnent pas de coopération sous forme de conventions bilatérales. En raison de la coopération dans le cadre de la PAC, la France, l'Autriche et la Slovénie devraient effectuer une mention au titre des conventions multilatérales. Cela vaut également pour la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, qui a été ratifiée par ces trois pays ainsi que par le Liechtenstein et la Suisse, alors qu'aucun de ces États n'a mentionné de coopération sous forme de conventions multilatérales.

### 3.5.3. Positions des Parties contractantes et des Observateurs

Le CAA spécifie qu'en Suisse, dans de nombreuses zones, la préservation à long terme de la fonction protectrice des forêts de montagne ne peut être assurée, en raison des dommages que provoquent, en broutant, les ongulés sauvages, dont les populations sont excessivement nombreuses (art. 2).

CIPRA International remarque qu'en Autriche la fonction protectrice des forêts de montagne est prise en compte par le biais de délimitations adéquates, mais qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte de l'Art. 6 dans différents cas de permis d'abattage et d'éclaircissement. Cela s'applique aussi à la zone du parc national du Hohe Tauern, du côté de Salzbourg. Il existe également des divergences entre les normes de protection de la nature, le droit forestier et la législation nationale en matière de parcs, suite à quoi, malgré l'existence d'un site Natura 2000, aucune étude d'impact environnemental n'est convenablement menée. Il s'impose d'adapter les lois en la matière pour s'assurer que les aspects touchant à la conservation de la nature soient adéquatement pris en compte dans les procédures de

délivrance de permis forestiers. Cela inclut également le respect des normes fixées par la directive Habitats.

Pour ce qui est des fonctions sociales et écologiques visées à l'Art. 8 du Protocole, CIPRA International souligne que la biodiversité souffre des changements climatiques et qu'il est nécessaire de mettre en place des mesures appropriées pour planter des forêts capables de prospérer même face à ces changements. Il est également souligné que l'utilisation des montagnes à des fins récréatives devient de plus en plus importante pour la population, mais qu'elle peut mener à des conflits d'usage et porter préjudice aux peuplements forestiers. D'où la nécessité d'une stratégie adéquate pour sensibiliser les populations et désamorcer tous les conflits éventuels d'usage entre la sylviculture, la chasse, la propriété foncière et la recherche d'activités récréatives.

CIPRA International déplore qu'en Autriche la construction des routes d'accès aux forêts ne prenne pas suffisamment en compte la protection de la nature et l'entretien des paysages (art. 9). Il s'impose de mettre en place des actions pour atteindre un meilleur équilibre, en introduisant soit des critères adéquats d'autorisation dans les lois des Länder autrichiens sur la protection de la nature, soit des critères plus stricts de protection de la nature dans la loi forestière, compte tenu de la répartition des compétences et des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les Länder.

Concernant l'Art. 10 (Réserves de forêt naturelle), l'Allemagne spécifie que la surface totale de forêts à croissance naturelle dans les Alpes bavaroises va considérablement augmenter, grâce à la délimitation des forêts naturelles prévue par la loi forestière bavaroise. D'ici 2023, une partie (10%) de la surface forestière nationale de la Bavière sera délimitée comme réseau vert de forêts naturelles et pourra se développer de manière naturelle.

### **3.6. Protocole de mise en œuvre de la Convention alpine dans le domaine du tourisme**

#### *3.6.1. Mesures des Parties contractantes*

A l'exception de la Suisse, toutes les Parties contractantes déclarent mettre en œuvre une coopération internationale renforcée au sens de l'article 2.

La coopération internationale se déroule principalement dans le cadre de projets communs, suivis par les conventions bilatérales, le soutien financier et d'autres formes de coopération.<sup>28</sup> L'Allemagne et l'Autriche mentionnent des discussions et des groupes de travail transfrontaliers ou des conférences communes. La France cite le Réseau alpin des espaces protégés (ALPARC), fondé en 1995 afin de contribuer à la mise en œuvre du protocole Protection de la Nature et entretien des paysages, qui mène également une réflexion commune sur les activités de tourisme et de loisirs, ainsi que l'initiative Espace Mont-Blanc, qui œuvre à concilier patrimoine naturel et environnemental et activités économiques et touristiques.

Les réponses aux questions sur l'élaboration de concepts directeurs, de programmes de développement et de plans sectoriels visant un développement touristique durable qui tienne compte des objectifs du protocole Tourisme (article 5) sont pour la plupart positives. Monaco répond toutefois par « non » à la question de l'élaboration de concepts directeurs, ainsi qu'à celle de la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de plans garantissant un développement régional durable tenant compte de toutes les revendications d'utilisation. La Slovénie répond également par « non » à la question de l'élaboration de concepts directeurs, mais indique avoir adopté une stratégie pour la croissance durable du tourisme slovène (2017 – 2022). Parmi les concepts directeurs pour un développement durable des destinations touristiques mentionnés par l'Allemagne, on citera en particulier l'Initiative pour le tourisme 2018, qui met l'accent sur un tourisme de qualité en Bavière. À l'exception de Monaco, la population locale a été partout impliquée dans l'élaboration des concepts directeurs. L'Italie est le seul pays à avoir répondu par « oui » à toutes les activités.

---

<sup>28</sup> Formes de coopération mentionnées : conventions bilatérales (3), conventions multilatérales (2), soutien financier (3), formation continue/entraînement (1), projets communs (5), autres (3).

Toutes les Parties contractantes – à l'exception du Liechtenstein, où il n'y a pas de promotion touristique – tiennent compte pour le développement du tourisme des préoccupations concernant la protection de la nature et la sauvegarde du paysage au sens de l'article 6. L'Allemagne, l'Autriche et en partie la Suisse n'encouragent pas uniquement les projets de tourisme favorables aux paysages et tolérables pour l'environnement. Toutes les Parties contractantes, à l'exception de Monaco, déclarent que la politique renforce la compétitivité du tourisme alpin proche de la nature. La Suisse et la Slovénie ne privilégient pas les mesures en faveur de l'innovation et de la diversification de l'offre. Dans les autres pays, ces mesures sont concrétisées, par exemple, par la création de sentiers à thèmes, ou comme en Allemagne par le développement de la mobilité électrique et la mise en place de « villages modèles » pour un tourisme de ski et de montagne moderne supporté par des solutions numériques. Le Liechtenstein et l'Allemagne n'ont pas répondu aux questions portant sur les aspects pris en compte pour le tourisme intensif – l'adaptation des structures et équipements touristiques existants aux exigences écologiques et du développement de nouvelles structures en conformité avec les objectifs de ce protocole. Toutefois, l'Allemagne indique que les formes de tourisme intensif en Bavière se limitent à quelques endroits, notamment autour de Neuschwanstein et du lac de Tegernsee. La Slovénie a répondu par « non » aux questions portant sur la prise en compte des aspects liés au tourisme intensif. Concernant l'adaptation aux exigences écologiques, la France répond par « non » en raison du problème crucial de la ressource en eau.

Aucun des domaines cités dans le cadre des échanges d'expérience et de la réalisation de programmes d'actions communs avec les autres Parties contractantes (article 7) n'est coché par l'ensemble des Parties. Les coopérations concernent principalement le domaine des équipements d'hébergement et des offres de services touristiques (pour sept des huit Parties contractantes), suivi par l'urbanisme et l'architecture (pour six des huit Parties contractantes).

Toutes les Parties contractantes ont pris des mesures visant à maîtriser les flux touristiques dans et hors des zones protégées (article 8). Avec l'adoption du plan de développement de la réserve de biosphère des Alpes juliennes, cette démarche est toutefois embryonnaire en Slovénie.

La plupart des Parties contractantes répondent à l'affirmative aux questions de l'article 9 sur les limites naturelles du développement et de l'article 10 sur la délimitation de zones de tranquillité. La France note dans ce contexte que certaines stations pourraient atteindre les limites naturelles du développement, et que la notion de « zone de tranquillité » n'est pas passée en soi dans le droit français. Les règles en vigueur dans certains espaces protégés établissent toutefois *de facto* des zones de tranquillité pour la faune. L'Autriche est un cas particulier : les zones de tranquillité y sont caractérisées par des interdictions absolues, ce qui signifie qu'il n'existe aucune possibilité d'octroyer des autorisations, par exemple pour la création d'un téléphérique. <sup>[13]</sup>

S'agissant des politiques d'hébergement conformément à l'article 11, le Liechtenstein répond par « non » à la question de savoir si l'hébergement commercial est privilégié, ainsi qu'à celle relative à la rénovation et à l'utilisation du bâti existant. Parmi les trois aspects abordés dans la question de l'article 11, la Slovénie prend uniquement position sur la préférence accordée à l'hébergement commercial mais elle indique que le questionnaire devrait permettre de fournir des informations supplémentaires sur cette question.

Toutes les Parties contractantes veillent à ce que les nouvelles autorisations concernant des remontées mécaniques prennent en compte les exigences écologiques et paysagères (article 12). Il en va de même pour le démontage et l'enlèvement des remontées mécaniques hors d'usage. En France, par exemple, lorsque des remontées mécaniques n'ont pas été exploitées pendant cinq années consécutives, l'exploitant doit procéder à leur mise à l'arrêt définitive. La remise à l'état naturel des surfaces dorénavant inutilisées est effectuée dans tous les pays – à l'exception de la Slovénie – avec des espèces végétales d'origine locale. Monaco n'a pas répondu aux questions de l'article 12 car il n'existe pas de remontées mécaniques.

Concernant l'article 13, toutes les Parties contractantes (à l'exception de Monaco qui n'a pas répondu à la question) ont encouragé des mesures visant à réduire les transports individuels motorisés à l'intérieur des stations touristiques. Ces mesures prévoient notamment l'aménagement de zones piétonnes, le développement des réseaux de bus, la réduction du nombre de places de stationnement et la mise en place d'offres spéciales en coopération avec les réseaux de transports publics.

Toutes<sup>29</sup> les Parties contractantes veillent à ce que l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des pistes de ski présentent la meilleure intégration possible au paysage, en tenant compte des équilibres naturels et de la sensibilité des biotopes (article 14). Les installations d'enneigement sont autorisées dans tous les pays. Leur construction est en général soumise à une évaluation des impacts sur l'environnement ou à la législation nationale sur l'eau. Toutefois, les modifications de terrain ne sont pas limitées en France ni au Liechtenstein. En France, les terrains modifiés ne sont pas revégétalisés en priorité avec des espèces d'origine locale.

Concernant les pratiques sportives conformément à l'article 15, toutes les Parties contractantes ont pris des mesures pour maîtriser les pratiques sportives dans la nature. En Allemagne, en France, au Liechtenstein, en Autriche et en Suisse, par exemple, la pratique de certains sports est réglementée, limitée ou interdite, et les chemins de randonnée/parcours sportifs sont balisés en conséquence. Tous les pays ont également limité les activités sportives motorisées. La plupart des Parties contractantes – seul le Liechtenstein ne le mentionne pas explicitement – ont interdit au moins partiellement la pratique des sports motorisés.

La dépose des aéronefs en dehors des aérodromes à des fins sportives (article 16) est autorisée en Allemagne, en Autriche et en Suisse. L'Italie n'a pas répondu à cette question. En Allemagne et en Autriche, une autorisation doit être accordée au cas par cas. En Suisse, une autorisation est requise dans certains cas, conformément à l'ordonnance sur les atterrissages en campagne. Pour la Slovénie, la comparaison est difficile sur cette question, car son rapport ne parle pas de « déposes d'aéronefs », mais d'« atterrissages d'aéronefs », qui sont dans tous les cas interdits.

Des solutions permettant un développement équilibré des régions et des collectivités économiquement faibles (article 17) sont actuellement étudiées et développées en Allemagne, en France, en Autriche, en Suisse et en Slovénie. En France, ces solutions se présentent principalement sous la forme d'aides. Dans les autres pays, cela se fait par le biais de programmes régionaux ou par l'intégration des régions peu développées dans des structures régionales très touristiques. La Slovénie mentionne une coopération dans le cadre du projet européen EDEN (Destinations européennes d'excellence) géré par la Commission européenne, qui vise à promouvoir des modèles touristiques durables, notamment dans des destinations émergentes et peu connues localisées dans les pays membres de l'Union européenne. Le Liechtenstein stipule qu'il n'existe aucune nécessité d'intervention à l'heure actuelle, compte tenu de la taille et de la configuration du pays. En Italie, certaines zones alpines bénéficient des mesures déployées dans le cadre de la Stratégie nationale pour les zones internes (SNAI), ou dans le cadre de programmes de développement régional destinés aux zones rurales ou frontalières.

Des mesures ont été prises en Allemagne, en France, en Italie, en Autriche et en Slovénie pour améliorer l'échelonnement géographique et temporel de la demande touristique dans les destinations de vacances (article 18). En Allemagne, la durée des vacances d'été a été portée de 75 jours en moyenne en 2010 à 84,6 jours en moyenne en 2018. La France et la Slovénie ont mis en place un étalement par régions pour les vacances d'hiver. L'Autriche mentionne des entretiens bilatéraux avec l'Allemagne sur la question de l'étalement des vacances, et l'Italie se réfère aux orientations pertinentes de la stratégie touristique 2017-2022.

Monaco, l'Autriche et la Slovénie n'ont pas développé d'incitations propres à encourager la mise en œuvre du protocole Tourisme (article 19). Dans le cas de l'Autriche, il s'agit probablement d'un oubli, car celle-ci fait état du Prix autrichien de l'innovation touristique (ÖIT), qui récompense des projets susceptibles d'inciter d'autres régions à mettre en œuvre des initiatives similaires. La France déclare qu'il n'a pas été développé d'incitations propres à encourager spécifiquement la mise en œuvre du protocole Tourisme, mais mentionne un faisceau d'outils destinés à la mise en œuvre des objectifs de protection et de développement durable du massif alpin dans le cadre du tourisme. Le Liechtenstein cite trois types d'incitations destinés à la mise en œuvre du protocole Tourisme : la stratégie de propriétaire pour Liechtenstein Marketing, le développement des transports publics<sup>[1]</sup> et dans les zones alpines la concentration des activités de construction à buts touristiques.

---

<sup>29</sup> Monaco n'a pas répondu aux questions concernant les articles 14 à 17.

Tous les pays, à l'exception de Monaco qui ne peut pas répondre à la question, encouragent la coopération entre le tourisme, l'agriculture, l'économie forestière et l'artisanat (article 20).

L'Allemagne (en partie) et la France ont prévu des mesures complémentaires au sens de l'article 21. L'Allemagne mentionne à ce sujet l'initiative des Villages d'alpinisme, ainsi que des activités déployées dans différents territoires et espaces protégés par des acteurs privés qui s'engagent en faveur du tourisme durable. La France mentionne ici des politiques en faveur du tourisme social, notamment sous la forme d'aides diverses aux personnes qui ont des difficultés financières à partir en vacances, des politiques de soutien aux travailleurs saisonniers et des mesures destinées à améliorer l'accessibilité aux personnes handicapées.

### *3.6.2. Constatations concernant la mise en œuvre et l'efficacité des mesures*

Certaines difficultés dans la mise en œuvre du protocole sont signalées. En Allemagne, la coordination des mesures transfrontalières, qui revêt une importance croissante, représente un défi.

Selon la France, la Convention alpine est un vecteur important pour faire progresser les réflexions et les actions en faveur du tourisme durable en montagne, mais certains enjeux importants n'ont pas encore abouti. Notamment l'impact majeur du changement climatique, l'impact grandissant de la surfréquentation de certains sites touristiques, les interrogations sur l'attrait de la pratique du ski pour les jeunes et la fragilité de l'économie hors neige des territoires alpins.

De par ses caractéristiques et ses spécificités, Monaco ne peut répondre à toutes les dispositions du présent protocole. Par conséquent, seules les dispositions pertinentes du protocole peuvent être prises en comptes ou appliquées. Les activités touristiques à Monaco sont principalement maritimes et concentrées sur le littoral et les activités balnéaires. Monaco présente le profil d'une zone urbaine densément peuplée, mais sans les activités caractéristiques des massifs de haute et moyenne montagne telles que le tourisme de montagne et le tourisme en forêt. Monaco n'a donc pas évalué l'efficacité des mesures. La Suisse n'a pas ratifié le protocole Tourisme et n'a donc pas non plus évalué la mise en œuvre et de l'efficacité de ce protocole.

La Slovénie pointe l'absence de coordination intensive des politiques structurelles, de définition cohérente des objectifs stratégiques et de mesures de mises en œuvre entre les différents secteurs. Sans coordination étroite des politiques structurelles, sans environnement législatif de soutien et sans programmes budgétaires communs, il n'est pas possible de réaliser les objectifs spécifiques de la Convention alpine et de ses protocoles.

L'Allemagne fait état d'une très grande efficacité des mesures. On observe depuis une dizaine d'années une évolution sensible, avec des approches très réussies en faveur du développement touristique durable, même s'il reste encore beaucoup à faire, en particulier pour l'accès (arrivée/départ) aux destinations. En France, aucune évaluation d'ensemble n'existe au titre du protocole Tourisme. Le Liechtenstein et l'Italie font également état d'une efficacité relativement importante des mesures et de succès dans la mise en œuvre des mesures.

En Autriche, beaucoup de mesures doivent encore être prises, mais la pression économique réduit l'engagement en faveur de l'environnement.

En Slovénie, les mesures prises n'ont pas d'effets synergiques satisfaisants. Elles sont principalement restrictives, éclatées entre les différents secteurs, et n'encouragent pas le développement de l'activité économique touristique dans les territoires alpins de Slovénie.

Des contradictions éventuelles et des lacunes apparaissent dans le cadre des réponses aux questions relatives à la coopération internationale. La Slovénie ne mentionne aucune coopération sous la forme de conventions multilatérales, mais stipule qu'elle a adhéré à l'Organisation mondiale du tourisme. Il en va de même pour la France, l'Allemagne, Monaco et la Suisse. Monaco et le Liechtenstein n'ont pas répondu à plusieurs questions.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Concrètement aux questions 12, 13 en partie, 15 en partie et 18.

Deux autres contradictions éventuelles apparaissent en relation avec l'article 18. Toutes les Parties contractantes, à l'exception de l'Italie, déclarent que les mesures visant un meilleur étalement géographique et temporel de la demande touristique dans les régions de vacances ne se sont pas faites dans le cadre d'une coopération entre États. D'autre part, et bien que l'Autriche et l'Allemagne ont également répondu par « non » à la question de la coopération intergouvernementale, l'Autriche indique qu'un document rédigé avec l'Allemagne n'a pas abouti du fait que l'Europe n'était pas sensibilisée à la question. Les Länder autrichiens ont malgré tout coordonné leurs vacances scolaires avec les périodes de vacances des Länder allemands les plus importants sur le plan touristique.

Enfin, il est fait référence dans ce contexte au rapport final sur l'examen approfondi du thème "Tourisme", qui traite entre autres de la mise en œuvre des articles 5, paragraphe 1, 5 paragraphe 2, 6 et 18<sup>31</sup>.

### *3.6.3. Positions des Parties contractantes et des Observateurs*

L'Autriche souligne qu'elle soutient, avec l'Allemagne, le Liechtenstein, la Suisse et la Slovénie, l'initiative Youth Alpine Interrail (YOALIN), qui permet aux jeunes de partir à la découverte des Alpes pendant un mois, de manière durable et respectueuse de l'environnement, au prix de 50 à 80 euros. L'Autriche mentionne également le projet toujours en cours des « Villages d'alpinistes », qui a connu un grand succès grâce aux fonds pour le développement rural et qui a été entre-temps adopté par d'autres pays alpins.

CIPRA International signale que le tourisme de type extensif ne joue qu'un rôle mineur en Autriche ; une relation équilibrée entre des formes intensives et extensives de tourisme, telle qu'exigée par l'Art. 6, n'existe pas.

Le CAA déplore que, dans la Région autonome du Haut-Adige, en Italie (l'une des régions centrales alpines les plus développées en matière de tourisme), le gouvernement provincial de Bolzano considère plus de 50% des hameaux comme des zones à faible développement touristique. Les politiques de ces dernières années en la matière autorisent de nombreuses communes à augmenter le nombre de lits dans les établissements existants et à construire de nouveaux établissements. Ainsi se vérifie-t-il une expansion massive des structures touristiques et la délimitation de nouvelles zones touristiques dans les espaces verts (art. 6).

CIPRA International déplore que le tourisme de masse excessif en hiver et le développement constant de nouvelles stations touristiques plus en altitude et dans des zones plus isolées menacent les rares espaces encore intacts qui existent dans les Alpes, et que les activités en faveur du développement du tourisme laissent en retrait la protection de la nature et l'entretien des paysages. Le développement de nouvelles zones et l'expansion des domaines skiables existants est en partie en opposition avec l'Art. 9 et les barrières naturelles au développement.

Le CAA regrette que, dans le Haut-Adige, des travaux de développement des stations de ski se poursuivent sur le territoire sensible des Alpes et que de nouveaux refuges et chambres d'hôtes y soient édifiées – alors même que certaines zones, comme les parcs naturels, les espaces protégés et les Dolomites, site classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, ont été interdites au développement de structures touristiques (art. 10). Parmi les exemples fournis : le refuge du col de Santner et la tour en verre du refuge Fronza, aux Coronelle, ainsi que le réservoir sur le mont Bullaccia, aux abords de l'Alpe de Siusi, qui menace l'existence de certaines variantes de couleur de la nigritelle noire (*Nigritella rhellicani*) qui n'existent qu'en Europe. De plus, en Suisse, les zones tranquilles ne sont pas toujours fixées sur la base des aspects environnementaux, mais plutôt sur la base d'intérêts particuliers, comme la chasse.

Compte tenu de la densité élevée de stations de ski existantes et le nombre élevé de remontées mécaniques actuellement programmées, CIPRA International se demande si les exigences écologiques et paysagères sont suffisamment prises en compte en Autriche (art. 12). Il est également souligné qu'il

---

<sup>31</sup> Voir :

[https://www.alpconv.org/fileadmin/user\\_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance\\_committee/CC24\\_inDepthReview\\_tourism\\_finalReport\\_draft\\_fr\\_161003.pdf](https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance_committee/CC24_inDepthReview_tourism_finalReport_draft_fr_161003.pdf)

existe de nombreuses remontées inutilisées en Suisse, la loi ne fixant pas de période spécifique pour leur démantèlement.

CIPRA International remarque que certaines zones de l'Autriche ont des politiques régionales visant à réduire les transports privés, mais spécifie également que de nombreuses régions ne possèdent pas d'offres de transports publics permettant d'atteindre les différentes localités de manière plus écologique qu'en voiture (art. 13).

CIPRA International déplore qu'en Autriche, l'expansion des pistes de ski et des dispositifs d'enneigement artificiel ait un impact négatif sur le paysage, les équilibres naturels et la biodiversité, compte tenu des dimensions des domaines skiables et de leur croissance continue. Une interprétation plus restrictive des dispositions de la Convention alpine et une meilleure prise en compte de ses objectifs seraient nécessaires pour rendre le tourisme plus durable dans son ensemble (art. 14).

Le CAA met en garde contre l'extension programmée des pistes de ski et des liaisons entre domaines skiables dans les provinces italiennes de Belluno, Trente et Bolzano (Haut-Adige) en vue des Jeux olympiques d'hiver 2026 de Milan-Cortina, qui auraient un impact énorme sur le réseau Natura 2000 network et sur les écosystèmes alpins. Concernant l'Allemagne, les plans visant à moderniser et rouvrir un ancien domaine skiable à Grunten im Allgäu, en l'étendant plus encore au tourisme d'été, suscitent également de l'inquiétude (art. 14).

Concernant l'Art. 15, le CAA déplore que ces dernières années, dans le Haut-Adige, il y ait eu une augmentation de la pratique illégale de la motoneige sur les pâturages plats d'altitude et du motocross sur les terrains alpins. Des actions globales et intensives de contrôle, de suivi et d'application des lois en place par le personnel forestier s'imposent. Dans les Alpes italiennes, des concours de moto sont encore autorisés et organisés, comme par exemple le concours annuel « Moto Cavalcata Carnica ». Ces événements constituent une considérable source de dérangement pour la faune locale et mettent les randonneurs en danger. D'autres activités avec des engins motorisés sont également en augmentation.

CIPRA International déplore que l'hélicoptère soit encore autorisé dans le Vorarlberg, seul Land autrichien où ce sport n'est pas encore interdit. Il est superflu d'offrir chaque année, à un nombre réduit d'intéressés, ce genre d'activité, qui va à l'encontre de la protection de la nature et de la conservation des espèces. La justification avancée par le Land du Vorarlberg (cette activité assurerait l'observation et le déclenchement artificiel d'avalanches) n'est qu'un prétexte, car elle cherche à faire oublier que la protection contre les aléas naturels doit être assurée par les autorités responsables, indépendamment de cette offre touristique. CIPRA International mentionne également le nombre croissant de touristes pratiquant le ski de randonnée et envahissant de plus en plus les zones isolées, ce qui comporte des conséquences négatives spécialement pour les animaux sauvages pendant leur hibernation (art. 15).

CIPRA International attire l'attention sur l'application inadéquate de l'Ordonnance sur les atterrissages en campagne (AuLaV) et de la protection de la faune sauvage en Suisse. La Confédération helvétique possède 40 sites d'atterrissage de montagne à des altitudes de plus de 1 100 mètres, sans aucune restriction. 20 d'entre eux sont situés dans des zones (ou dans les environs immédiats de zones) visées à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) ou de zones tranquilles réservées à la faune. Dans les autres espaces situés à plus de 1 100 mètres d'altitude, une autorisation est nécessaire pour transporter des personnes à des fins touristiques, conformément à l'Ordonnance précitée sur les atterrissages en campagne. Toutefois, le transport de passagers à des fins de tourisme ou de sport est souvent indiqué comme transport pour raisons de travail, par exemple pour des prises de vues.

### **3.7. Protocole de mise en œuvre de la Convention alpine dans le domaine des transports**

#### *3.7.1. Mesures des Parties contractantes*

Toutes les Parties contractantes mettent en œuvre, conformément à l'article 7, une gestion rationnelle et sûre des transports, notamment dans les réseaux transfrontaliers harmonisés. L'Allemagne, l'Italie et la Suisse répondent par « oui » à toutes mesures énumérées à l'article 7, paragraphe 1, lettres a à d. Les

mesures les plus fréquemment mentionnées sont d'une part la bonne coordination des différents modes et moyens de transport et la promotion de l'intermodalité (citée par toutes les Parties, à l'exception du Liechtenstein et en partie de la France), et d'autre part l'identification et la mise en œuvre des possibilités de réduction du volume du trafic (citée par la France, l'Autriche et la Slovénie en partie). La situation se présente différemment pour les mesures énumérées dans le cadre de l'article 7, paragraphe 2 – protection des voies de communication contre les risques naturels protection des personnes et de l'environnement dans les zones subissant particulièrement les nuisances liées aux transports, réduction progressive des émissions de substances nocives et des émissions sonores de l'ensemble des modes de transport en employant les meilleures technologies utilisables, et meilleure sécurité des transports. Toutes les Parties contractantes répondent par « oui » à toutes ces mesures, sans exception. Le plan d'action du Brenner mentionné par l'Allemagne et l'Autriche, le tunnel ferroviaire de base « Lyon-Turin » mentionné par la France, les tunnels du Saint-Gothard et du Ceneri en Suisse et le Schéma directeur sur le fret ferroviaire de 2017<sup>32</sup> en Allemagne ont tous pour objectif d'accroître le report du trafic, en particulier du transport de marchandises, vers le rail. La Slovénie a adopté une résolution sur le programme national de développement des transports à l'horizon 2030, qui s'est fixé pour priorité la modernisation du réseau ferroviaire, condition préalable pour pouvoir orienter une partie des marchandises de la route vers le rail.

Concernant l'article 8, toutes les Parties contractantes réalisent (pour l'Autriche en partie) des études d'opportunité, des études d'impact sur l'environnement et des analyses des risques lors de la construction, de la modification ou de l'agrandissement de façon significative des infrastructures des transports. Toutes les Parties contractantes, à l'exception du Liechtenstein, de la Suisse et de la Slovénie, font également état d'autres études. L'Italie ne fournit pas de détails à ce sujet. Toutes les Parties contractantes, à l'exception de Monaco qui n'a pas répondu à la question, déclarent par ailleurs que les résultats des audits/analyses sont pris en compte dans le respect des objectifs du présent protocole. Toutes les Parties contractantes (la France en partie seulement) déclarent que la planification des infrastructures de transport destinées à l'espace alpin se fait de manière coordonnée et concertée avec les autres Parties contractantes. Toutes les Parties contractantes déclarent également qu'en cas de projets ayant un impact transfrontalier significatif, elles procèdent à des consultations des Parties contractantes concernées, avant la mise en œuvre du projet et au plus tard après la présentation des résultats des études mentionnées ci-dessus. Au Liechtenstein, aucun projet de ce type n'a pas encore été mis en œuvre jusqu'à ce jour, mais des consultations sont prévues le cas échéant. Parallèlement à des exemples concrets, la France, l'Autriche et la Suisse mentionnent également la création de commissions intergouvernementales ou bilatérales et de groupes de travail binationaux, ainsi que l'application systématique de la Convention d'Espoo, dans le cadre de laquelle l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie ont développé, entre autres, la « Plateforme corridor du Brenner ». Monaco mentionne la Carte Azur, valable sur le réseau de bus monégasque et dans tout le département français voisin. Toutes les Parties contractantes, à l'exception de la Slovénie, encouragent la prise en compte renforcée de la politique des transports dans la gestion environnementale des entreprises. La France, Monaco, l'Autriche et la Suisse font état, entre autres, de programmes d'aides ou d'incitations ciblées, l'Allemagne de cours d'apprentissage de méthodes de conduite économisant le carburant ou la mise en place de services de conseil en matière de protection de l'environnement, et le Liechtenstein de lois et d'ordonnances. L'Italie ne cite pas de détails.

Toutes les Parties contractantes encouragent la création et le développement de systèmes de transports publics conviviaux et adaptés à l'environnement (article 9). En Allemagne, en Italie, au Liechtenstein, à Monaco et en partie en Autriche, l'accent est mis sur le développement du réseau de bus. En France, en Suisse, en Slovénie et en Autriche, la priorité est donnée au rail dans les programmes d'infrastructures (principalement par rapport au réseau de bus). L'Allemagne, le Liechtenstein et Monaco investissent également l'accent en priorité dans les infrastructures de transport transfrontalières. L'Allemagne, la France, l'Italie, le Liechtenstein, l'Autriche et la Suisse encouragent la création et le développement de systèmes de transports publics conviviaux et adaptés à l'environnement, et ont ainsi contribué à maintenir et à améliorer de façon durable l'organisation économique et la structure de l'habitat, ainsi que l'attrait de l'espace alpin au point de vue du repos et des loisirs. La Slovénie a répondu par « non » à cette question. Elle signale que la situation s'est

---

<sup>32</sup> [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/E/masterplan-schienengueterverkehr.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/E/masterplan-schienengueterverkehr.pdf?__blob=publicationFile)

améliorée depuis le dernier rapport, mais qu'elle n'est pas encore satisfaisante. Monaco considère que cette question est sans objet.

S'agissant de l'article 10, paragraphe 1 relatif à une meilleure exploitation de la capacité particulière du chemin de fer, seuls le Liechtenstein et Monaco n'ont pas répondu « oui » à toutes les mesures. Concernant l'article 10, paragraphe 2, le Liechtenstein et la Slovénie déclarent ne pas soutenir les efforts entrepris pour augmenter l'utilisation accrue des capacités de la navigation fluvio-maritime en vue de réduire la part du transit de marchandises par voie terrestre. Toutefois, il n'existe pas en Slovénie de cours d'eau navigables faisant partie du champ d'application de la Convention alpine. À Monaco et en Suisse, cette question est sans objet. L'Allemagne soutient ces efforts notamment dans le cadre du « Masterplan navigation fluvio-maritime », qui a permis d'investir 24,5 milliards d'euros dans les voies navigables fédérales. En France, les autoroutes de la mer sont subventionnées dans le cadre du programme communautaire Marco Polo. En Italie, des ports importants, comme celui de Trieste, sont en cours de modernisation. En Autriche, le Danube (qui ne fait pas partie du périmètre de la Convention alpine) est aménagé pour en faire une voie fluviale performante et navigable toute l'année.

En ce qui concerne la mise en œuvre des conditions requises visées à l'article 11 paragraphe 2 pour la construction de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin, le Liechtenstein, l'Autriche et la Suisse mentionnent les lois et règlements concernant l'étude d'impact sur l'environnement. La France indique qu'aucun projet routier à haut débit n'a été mis en œuvre. La Slovénie déclare appliquer les dispositions de l'article 11, paragraphe 2 dans le cadre des préparatifs pour la construction éventuelle de nouvelles infrastructures dans le périmètre de la Convention alpine. En Allemagne, les conditions requises en vue de la réalisation de projets routiers pour le trafic intra-alpin ont été vérifiées en plusieurs étapes. L'Allemagne mentionne dans ce contexte des projets concrets tels que la B 19 Immenstadt – Kempten, qui a fait l'objet d'un tel examen. L'Italie n'a pas répondu à la question, qui est sans objet pour Monaco.

À l'exception du Liechtenstein, toutes les Parties contractantes ont pris des mesures conformément à l'article 12 pour diminuer les nuisances pour l'environnement causées par le trafic aérien, y compris le bruit causé par les aéronefs. La France, l'Italie et l'Autriche se réfèrent à des règles nationales et internationales en la matière. L'Allemagne offre, entre autres, des alternatives au trafic aérien en développant le réseau ferroviaire à grande vitesse. Monaco a fixé des protocoles de décollage et d'atterrissage des hélicoptères pour limiter les nuisances sonores. En Suisse, le nombre d'aérodromes et de places d'atterrissage en campagne dans les Alpes est limité. En Slovénie, les vols au-dessus des espaces protégés sont soumis à restrictions. En Allemagne et en Autriche (l'Italie n'a pas répondu à la question), la dépose par aéronefs<sup>33</sup> en dehors des aérodromes est autorisée. L'Autriche (la question est sans objet pour Monaco) se réfère aux dispositions de la loi sur la navigation aérienne. Elle est la seule à déclarer ne pas limiter localement et temporairement les activités aériennes non motorisées de loisir afin de protéger la faune sauvage. Elle indique aussi que les décollages en campagne et les deltaplanes et parapentes sans autorisation sont tolérés (sauf dans les zones d'habitation et à proximité d'ouvrages comme les ponts). En Allemagne, en France, en Italie, en Autriche et en Suisse, le système de transport public reliant les aéroports se trouvant en bordure des Alpes aux différentes régions alpines a été amélioré, afin d'être en mesure de répondre à la demande des transports sans augmenter pour autant les nuisances sur l'environnement. En Suisse, les travaux de construction de nouvelles infrastructures sur l'aérodrome régional de Samedan sont prévus pour 2021, mais il n'y aura pas de nouvelles pistes. Par ailleurs, aucun nouvel aéroport n'a été construit dans les États signataires de la Convention, et aucun aéroport existant n'a été fortement agrandi.

À l'exception du Liechtenstein et de Monaco, les Parties contractantes ont évalué ou évaluent actuellement les effets sur le trafic des nouvelles installations touristiques, en prenant en compte les objectifs du présent protocole (article 13). Une telle évaluation est toutefois prévue par la législation au Liechtenstein et à Monaco. En Allemagne, au Liechtenstein, en Suisse, en Slovénie et dans certains cas en France, la priorité est donnée aux moyens de transport public en cas d'aménagement d'installations touristiques. L'Italie et Monaco ne donnent pas d'indication à ce sujet. L'Autriche note que cela n'est généralement pas encore fait, mais qu'il existe quelques cas de bonnes pratiques. Toutes les Parties contractantes (là encore, pas d'indications de Monaco) déclarent soutenir la création et le maintien de

---

<sup>33</sup> S'agissant de la Slovénie, on a ici le même problème que pour l'article 16 du protocole Tourisme. Il est de nouveau question d'« atterrissage d'aéronefs » ou lieu de « déposes par aéronefs ».

zones à faible circulation et de zones exemptes de circulation, l'exclusion des voitures dans certains lieux touristiques ainsi que les mesures favorisant le transport des touristes sans voiture (accès et séjour). En Slovénie, les points ci-dessus sont soutenus par les prescriptions des collectivités territoriales locales. L'Italie mentionne le système 5T, qui a été adopté lors des Jeux olympiques de Turin et qui est utilisé dans le domaine des STI (systèmes de transport intelligents) et de l'infomobilité.

En Allemagne, en Italie, au Liechtenstein et en Suisse, le principe du pollueur-payeur est appliqué pour mettre en place un système de calcul permettant de déterminer les coûts des différents modes de transports (article 14). En France et en Autriche, ce principe est appliqué en partie. Il n'est pas appliqué à Monaco et en Slovénie. À l'exception du Liechtenstein, de Monaco et de la Slovénie, toutes les Parties contractantes confirment qu'un système a été mis au point pour calculer les coûts d'infrastructure et les coûts externes. L'Italie évoque à ce propos le rapport final du Groupe de travail Transports sur le coût réel du transport sur les corridors transalpins, publié en 2007. La Suisse mentionne ici la RPLP (redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations), en vigueur depuis 2001 et qui doit être révisée en 2021. L'Autriche mentionne la mise en place du péage écologique, avec depuis le 1er janvier 2017 imputation des coûts externes causés par le bruit et la pollution atmosphérique.

En France, en Italie, en Autriche et en Suisse, l'état d'avancement et de développement des infrastructures et des systèmes de transport à grand débit de même que l'état de leur utilisation ou, selon les cas, de leur amélioration de même que l'état d'avancement et de développement de la réduction des pollutions sont inscrits dans un document de référence, en respectant une présentation homogène, et mis périodiquement à jour (article 15). La France indique que le document de référence ne peut pas être consulté actuellement, car le document établi par le Groupe de Travail Transports contient les données 2005 et 2010 et mérite réactualisation préalable avant diffusion.

À l'exception de la Slovénie, toutes les Parties contractantes (la France en partie) ont déterminé et mis en œuvre des objectifs de qualité environnementale permettant la mise en place de moyens de transport durables.

L'Allemagne, la France, l'Italie, Monaco, l'Autriche et la Suisse mentionnent sous ce point, entre autres, des réglementations visant à promouvoir la qualité de l'air. Au Liechtenstein, la société de bus LIEmobil s'attache à proposer dans le cadre de ses offres de mobilité publique des prestations de transport énergétiquement efficaces et respectueuses de l'environnement.

A l'exception de l'Italie, qui n'a pas répondu à la question, toutes les Parties contractantes déclarent que conformément à l'article 17, une concertation a lieu avec d'autres Parties contractantes avant de prendre des décisions importantes en matière de politique de transport, en vue de les inscrire dans une politique d'aménagement du territoire transfrontalière harmonisée.

La Suisse a adopté des réglementations nationales plus poussées au sens de l'article 6. La disposition constitutionnelle concernant le trafic de transit transalpin va plus loin que les dispositions visées dans le protocole Transports.

### *3.7.2. Constatations concernant la mise en œuvre et l'efficacité des mesures*

La France, Monaco et l'Autriche ont rencontré des difficultés dans la mise en œuvre du protocole.<sup>34</sup> La France mentionne ici la définition exacte des « routes à grand débit » et l'adéquation avec l'article 11 du protocole Transports de certains projets dont le principe était acquis avant le 31 octobre 2000. Monaco indique que de par ses caractéristiques et ses spécificités, la Principauté ne peut répondre à toutes les dispositions de ce protocole. L'Autriche déclare que le développement des transports continue souvent de s'effectuer dans la mauvaise direction. De plus en plus de zones d'activités sont par exemple raccordées aux routes à haut débit, tandis que les embranchements ferroviaires sont fermés. Par ailleurs, d'autres problèmes se sont manifestés ces dernières années en raison de l'augmentation ininterrompue du trafic routier (dépassement des limites d'émissions de NOx et de particules fines). La

---

<sup>34</sup> L'Italie n'a donné aucune indication sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du protocole et sur l'évaluation de l'efficacité des mesures. Le Liechtenstein et Monaco n'ont pas non plus évalué l'efficacité des mesures prises.

situation devrait toutefois s'améliorer à court ou moyen terme avec le Plan national sur l'énergie et le climat, que tous les pays membres de l'UE sont tenus de préparer.

En ce qui concerne l'efficacité des mesures, l'Allemagne déclare que le péage pour les poids lourds contribue visiblement à préserver l'environnement. Grâce à l'optimisation des activités de transport, les capacités de transport sont utilisées de manière encore plus efficace. Le péage a un effet positif en particulier sur le renouvellement du parc. La part des véhicules respectant la norme Euro 6 est passée de moins de 1 % en 2012 à environ 70% en 2018. En France, il n'y a pas d'étude précise mesurant l'efficacité des mesures prises. Néanmoins, la disparition progressive des véhicules, notamment les poids lourds les plus polluants (EURO 1 et EURO 2) dans les Alpes et le développement de nouveaux carburants contribuent aux objectifs du protocole Transports. En Autriche, les mesures d'amélioration du transport public et du transport de marchandises sur rail ont des effets clairement positifs. Ces mesures ont contribué à augmenter nettement à long terme les capacités du transport ferroviaire de marchandises. Par ailleurs, les mesures adoptées contre le bruit ont permis d'améliorer la qualité de la vie le long des grands axes de circulation. Toutefois, il est également précisé qu'il est difficile encore d'en juger car les mesures ont été prises mais pas encore évaluées. Dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité des mesures, la Suisse mentionne la loi sur le transfert du transport de marchandises, qui fixe un objectif de 650 000 courses annuelles de poids lourds. L'objectif devait être atteint au plus tard deux ans après l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard en décembre 2016. Or, fin 2018, un peu moins de 950 000 courses ont été enregistrées. La Slovénie déclare que la question du trafic dans les Alpes continue d'être traitée aujourd'hui sans tenir compte de la Convention alpine. Les principaux problèmes sont l'augmentation du trafic de transit, les aides indirectes au transport individuel et le manque de soutien aux transports publics.

Une éventuelle contradiction existe pour ce qui est de l'obligation, prévue à l'article 8, de procéder à des consultations préalables avec les Parties contractantes concernées par des projets ayant un impact transfrontalier significatif.

L'Allemagne indique qu'elle n'a pas toujours été consultée avant la mise en œuvre de tels projets et elle cite à ce sujet une série de mesures de politique des transports prises par l'Autriche sur lesquelles la concertation n'a pas eu lieu dans la mesure requise (par ex. interdiction sectorielle de circuler sur l'autoroute de la vallée de l'Inn, interdiction de circuler pour les véhicules lourds polluants sur l'autoroute de la vallée de l'Inn depuis le 18 mai 2016, blocage des poids lourds depuis octobre 2017). Les consultations aux termes de l'art. 8 du protocole Transports comportent une composante de délibération. Or, de telles consultations n'ont pas eu lieu. La transmission ou, parfois, la publication de mesures déjà adoptées à titre définitif ne constitue pas une consultation. Une délibération avec des représentants d'intérêts allemands a parfois eu lieu, mais elle ne remplace pas la participation des instances officielles allemandes.

A ce sujet, l'Autriche estime avoir rempli toutes les obligations découlant du protocole « Transports » à travers les notifications effectuées et les procédures d'expertise approfondies relatives aux restrictions de circulation pour réduire les polluants atmosphériques, ainsi qu'à travers la campagne d'information largement diffusée, y compris au niveau transfrontalier, sur les dates de la circulation par blocs.

Au titre des remarques complémentaires et concernant l'article 3, l'Allemagne mentionne la « Déclaration de Zurich sur l'amélioration de la sécurité de la circulation routière en particulier dans les tunnels alpins ». Le processus de Zurich joue un rôle politique important en tant que plateforme de communication entre les pays alpins dans le domaine des transports. Il constitue en particulier une plateforme d'importance majeure pour le développement et la promotion de transports sûrs et durables dans la région alpine

Concernant l'article 11, paragraphe 1, toutes les Parties contractantes déclarent qu'elles n'ont pas construit de nouvelles routes à haut débit pour le trafic transalpin pendant la période de référence du rapport. Cela ne s'applique toutefois pas à la Suisse, qui déclare cependant qu'en vertu de la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine, la capacité des routes de transit ne peut être augmentée. Ce point constitue une justification pour refuser la construction de telles routes, et représente une éventuelle contradiction.

Une autre contradiction éventuelle apparaît dans le contexte de l'introduction des systèmes de tarification spécifiques au trafic visés à l'article 14. De tels systèmes sont déjà appliqués en Allemagne, ont été introduits en Italie et en Autriche, sont au stade précoce de la préparation en France et en Slovénie, et n'existent pas à Monaco et en Suisse. Le Liechtenstein a coché deux réponses : « Non » et « Oui. Ils sont d'ores et déjà appliqués », et mentionné l'existence de redevances sur le trafic des poids lourds (RPLP et RPLF) analogues aux redevances suisses, et mises en application en collaboration avec la Suisse. Or, la Suisse précise qu'aucun système de tarification correspondant n'a été introduit. L'Allemagne, l'Italie et l'Autriche font ici état, entre autres, de systèmes de péage.

La Slovénie déclare que des mesures complémentaires au sens de l'article 6 ont été prises, et mentionne la concertation avec les collectivités territoriales locales et les autres départements. Or, ce sont ici les articles 4 et 5 du protocole qui sont pertinents (prise en compte des objectifs dans les autres politiques et participation des collectivités territoriales). Une telle concertation ne constitue donc pas une mesure complémentaire qui va au-delà de celles envisagées par le protocole.

### *3.7.3. Positions des Parties contractantes et des Observateurs*

CIPRA International souligne que la révision de la directive Eurovignette, dans la version adoptée par le Parlement européen le 17 février 2022, viole le Protocole Transport de la Convention alpine. Elle prévoit en effet un traitement préférentiel du transport de marchandise par la route, avec des mesures d'incitations préjudiciables qui viennent contredire l'Art. 10, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c du Protocole, qui promeut l'adoption de mesures visant notamment à transférer sur rail le transport longue distance de marchandises et à harmoniser les redevances pour l'utilisation des infrastructures de transport. La différenciation de CO2 prévue par la directive révisée prévoit des allègements notables pour les différentes classes d'émission, dans une mesure pouvant atteindre 50% d'exonération sur les péages. Les véhicules dits « zéro émission » (des camions alimentés par batteries ou à l'hydrogène) peuvent être exonérés à hauteur de 75%. Ce système ne tient pas compte des autres formes de pollution, en particulier du bruit et des émissions de particules, et favorise de manière disproportionnée le transport de marchandises sur route au moyen de camions électriques censément propres et silencieux. De plus, la directive révisée ne fait pas de différence entre l'hydrogène vert, bleu et gris, ce qui contredit le principe du pollueur-payeur et finira par avoir des conséquences fatales en matière d'environnement et de lutte contre les changements climatiques. Le résultat de ces incitatifs, notamment des subventions actuellement mises en place pour remplacer les flottes de camions par des véhicules zéro émission, sera de réduire massivement le coût du transport de marchandises par la route. De ce fait, les investissements visant à améliorer le transport par rail seront perdus et le transfert modal de la route au rail sera encore retardé, sinon même annulé. La directive Eurovignette révisée contredit également le principe du pollueur-payeur et le principe des coûts réels tels qu'établis à l'Art. 14 du Protocole, parce qu'il aurait fallu introduire un système pour encourager l'utilisation des modes et moyens de transport les plus écologiques, assurer une utilisation plus équilibrée des infrastructures de transport et fournir des incitatifs pour mieux utiliser les opportunités existantes, en vue de réduire les coûts environnementaux et socioéconomiques grâce à des mesures de planification structurelles et régionales ayant un impact sur le transport. Au lieu de quoi la version actuelle de la directive Eurovignette ne prend en compte que les coûts de congestion, allant jusqu'à prévoir des exceptions pour les pays ayant stipulé une concession et assujettis au système de vignette.

CIPRA International souligne également que le terme « étude d'opportunité » (art. 2) ne définit pas suffisamment ce qui doit être vérifié dans le contexte d'un nouvel ouvrage de construction ou d'une modification majeure d'une route à grande circulation. CIPRA Autriche a commandité une étude pour éclaircir cette question légale en Autriche et préconise la promulgation d'une loi d'accompagnement à l'application du Protocole Transport, spécifiant les obligations prévues pour les autorités nationales. De plus, malgré le lourd trafic de marchandises et de passagers dans la région alpine, il n'existe pas de stratégie commune pour le développement durable des transports dans les Alpes, comme requis par l'Art. 7.

Le CAA met en garde contre l'exécution des plans (existant depuis longtemps) pour le prolongement de l'autoroute A31 Valdastico Nord et de la A27 Alemagna (art. 11).

Concernant l'Art. 13, le CAA spécifie que dans la Région autonome du Haut-Adige, en Italie, de nouvelles installations de téléphérique sont autorisées à un endroit où il existe déjà des routes, sans que celles-ci

aient été fermées pour les travaux. D'où la présence d'infrastructures parallèles coûteuses, comportant un impact environnemental négatif. D'autres exemples sont mentionnés : la liaison par téléphérique Tires de San Cipriano à Malga Frommer, le cas Ried à Plan de Corones et le projet de téléphérique Rio Pusteria-Maranza. Dans le cas de Maranza, l'étude de faisabilité portant sur la construction d'un nouveau téléphérique de Castelrotto à l'Alpe de Siusi a été approuvée, bien qu'il y ait déjà, à proximité, un funiculaire à Ortisei, en Val Gardena, et la télécabine de Siusi, qui arrivent toutes deux à l'Alpe de Siusi, et qu'il existe déjà une liaison routière (avec des horaires de fermeture, ligne publique de bus).

L'Italie explique que la Province autonome de Bolzano/Haut-Adige a l'intention de concentrer les activités de loisirs dans la nature, en particulier celles en altitude, dans les zones déjà équipées d'infrastructures. Dans ce contexte, les remontées mécaniques sont considérées comme un important moyen de transport en commun durable. L'alternative est le transport individuel. De nombreux projets visent à connecter ces zones au réseau ferroviaire et aux transports en commun locaux, favorisant ainsi les échanges intermodaux entre les systèmes de transport (par exemple, téléphériques Brixen - Plose ou Pustertal - Meransen). Un objectif important est de rendre le Haut-Adige accessible sans voiture.

Le CAA souhaite introduire des mesures de modération de la circulation sur les cols des Dolomites en fixant un horaire journalier interdisant la circulation des véhicules privés de 11h00 à 16h00, complété par des services attractifs de transport public. En Suisse, également, concernant la liaison des domaines skiables d'Andermatt et de Sedrun, il est apparu que l'accès par transports publics était déficient et c'est pourquoi beaucoup de gens choisissent d'y aller en voiture. De nombreux projets sont à l'étude pour améliorer la situation.

Concernant la situation de la circulation sur les cols des Dolomites, l'Italie explique que les provinces autonomes de Bolzano/Haut-Adige et de Trente et la région Vénétie ont développé un projet de mobilité alternative sur les cols des Dolomites, en collaboration avec les quatre communes limitrophes. Le nouveau concept de mobilité prévoit de créer des alternatives au transport individuel motorisé en développant le vélo, les remontées mécaniques et les transports en commun, associées à des possibilités de stationnement dans la vallée. Actuellement, la législation nationale ne prévoit pas de blocage de la circulation à certaines heures. Les provinces autonomes et la région Vénétie ont toutefois l'intention de réglementer à l'avenir l'accès aux cols des Dolomites avec des systèmes numériques. Des travaux sont actuellement en cours pour mettre en place ce système, qui nécessitera toutefois une modification de la législation nationale existante.

### **3.8. Protocole de mise en œuvre de la Convention alpine dans le domaine de l'énergie**

#### *3.8.1. Mesures des Parties contractantes*

Toutes les Parties contractantes préservent les espaces protégés avec leurs zones tampons, les autres zones de protection et de tranquillité ainsi que les zones intactes du point de vue de la nature et du paysage, et optimisent les infrastructures énergétiques en fonction des différents niveaux de vulnérabilité, de tolérance et de détérioration des écosystèmes alpins (article 2). Au Liechtenstein et en Suisse – ici à l'exception de l'hydroélectricité – l'utilisation de sources d'énergies renouvelables dans l'espace alpin n'est pas encouragée par des programmes de développement dans le cadre d'une collaboration avec d'autres Parties contractantes. Au Liechtenstein et en Slovénie, il n'y a pas de coopération avec d'autres Parties contractantes dans le domaine de l'énergie, en vue de développer des méthodes pour une meilleure prise en considération de la vérité des coûts. L'Allemagne fait référence à l'introduction de la taxe écologique, la France mentionne une prise en compte dans les certificats d'économie d'énergie. Le Liechtenstein mentionne la stratégie énergétique 2020 de 2012<sup>35</sup>, dans laquelle des calculs ont été effectués à cet égard. L'Autriche indique que les prix de l'énergie ne reflètent toujours pas les coûts réels, et que la « prise en compte des coûts réels » ne va donc pas assez loin. La Suisse mentionne la redevance hydraulique ainsi que la taxe sur le CO<sub>2</sub> sur les combustibles fossiles.

---

<sup>35</sup> Voir

[https://www.regierung.li/files/attachments/Energiestrategie\\_Langfassung\\_635466385105448750.pdf?t=635711644974860608](https://www.regierung.li/files/attachments/Energiestrategie_Langfassung_635466385105448750.pdf?t=635711644974860608)

Toutes les Parties contractantes encouragent le renforcement de la coopération internationale au niveau des organismes s'occupant directement des problèmes énergétiques et environnementaux, ayant pour but de trouver des solutions faisant l'unanimité aux problèmes communs. La coopération internationale se déroule principalement dans le cadre de projets communs, suivis par les conventions bilatérales et d'autres formes de coopération.<sup>36</sup> Dans le cadre des autres formes de coopération, la France mentionne différents projets européens, et l'Autriche les « Journées mondiales de l'énergie durable » et les « Journées internationales de la maison ».

Toutes les Parties contractantes confirment avoir élaboré des concepts favorisant une meilleure compatibilité environnementale de l'utilisation de l'énergie, encourageant en priorité les économies d'énergie et son utilisation rationnelle, notamment en ce qui concerne les procédés de production, les services publics, les grandes infrastructures hôtelières ainsi que les installations de transport, d'activités sportives et de loisir (article 5). L'Allemagne mentionne ici la loi sur les économies d'énergie, l'ordonnance sur les économies d'énergie et l'ordonnance sur les frais de chauffage, qui permettent de réduire les besoins énergétiques. On trouve également des dispositions correspondantes dans les systèmes juridiques français et liechtensteinois. Dans le secteur de l'industrie, la France soutient les efforts entrepris pour améliorer l'efficacité énergétique des processus de production et pour favoriser la diffusion de procédés non émetteurs de gaz à effet de serre. En Italie, le mécanisme des « certificats blancs » est le principal instrument de promotion de l'efficacité énergétique. Ces certificats permettent au secteur privé, mais aussi au secteur public de certifier la réalisation d'économies d'énergie sur une période donnée. L'Autriche cite des mesures et des projets du ministère fédéral de l'Agriculture, des Territoires et du Tourisme, tels que l'Initiative de lutte contre le changement climatique ou le Fonds pour le climat et l'énergie, qui encourage les entreprises et les ménages à réaliser des investissements pour le climat. La Suisse mentionne le programme « SuisseEnergie » et diverses mesures de financement. La Slovénie cite également plusieurs projets de promotion, ainsi que des projets de démonstration et des initiatives pour une utilisation performante de l'énergie. Toutes les Parties contractantes ont adopté des mesures et pris des dispositions dans tous les domaines mentionnés dans l'article 5, paragraphe 3, qui vont de l'amélioration de l'isolation des bâtiments à l'encouragement à l'utilisation de systèmes de chauffage respectant l'environnement.

S'agissant de l'article 6, toutes les Parties contractantes déclarent en outre que les ressources d'énergie renouvelables sont encouragées et se voient accorder la préférence selon des modalités respectueuses de l'environnement et du paysage. Au titre des instruments et les mesures générales d'ordre politique mis en œuvre pour encourager une plus large utilisation des énergies renouvelables, l'Allemagne mentionne l'encouragement de la cogénération, divers programmes de financement s'adressant aux propriétaires de logements, aux entreprises et aux communes ainsi que la promotion des installations fonctionnant à la biomasse pour les agriculteurs. Les incitations en faveur des sources d'énergie renouvelables reposent en Italie principalement sur les certificats verts, les tarifs forfaitaires, les tarifs de rachat de l'électricité et les comptes de chaleur (Conto Termico : aides publiques à l'installation de pompes à chaleur, d'installations photovoltaïques et d'installations biomasse), et en France – outre de nombreux programmes de soutien et de recherche – sur des mécanismes fiscaux. Le Liechtenstein mentionne principalement des mesures juridiques, telles que la loi sur le marché de l'électricité et l'ordonnance sur la protection de l'air. L'Autriche mentionne, entre autres, la loi sur l'électricité verte et les décrets correspondants, ainsi que les aides au logement pour les sources d'énergie renouvelables et l'efficacité énergétique. La Suisse dispose également de tarifs de rachat de l'électricité. Parallèlement aux subventions pour les concepts énergétiques locaux et pour la recherche, la Slovénie met l'accent sur les activités de sensibilisation.

Pour toutes les Parties contractantes, les concepts de promotion et d'utilisation préférentielle des sources d'énergie renouvelables intègrent tous les points cités. Seules la France et la Slovénie ne mentionnent pas l'encouragement de l'utilisation rationnelle des ressources en eau et en bois provenant de la gestion durable des forêts de montagne pour la production de l'énergie. En ce qui concerne l'encouragement de l'emploi d'installations décentralisées pour l'exploitation des ressources d'énergie renouvelable, le Liechtenstein et la Suisse renvoient à la question sur les instruments et les mesures générales d'ordre politique. L'Italie mentionne la législation pertinente, ainsi qu'un système d'incitation dans le cadre des « certificats verts ». L'Allemagne évoque la promotion des chauffages au bois et des

---

<sup>36</sup> Formes de coopération mentionnées : conventions bilatérales (4), conventions multilatérales (2), soutien financier (2), formation continue/entraînement (2), projets communs (5), autres (3).

installations fonctionnant au biogaz dans l'agriculture. En France, les exploitants d'installations de production d'électricité peuvent bénéficier, s'ils le demandent, d'un mécanisme de soutien à l'électricité produite par l'utilisation des énergies renouvelables, les installations de cogénération ou encore de valorisation énergétique. Elle mentionne également des tarifs d'achat de l'électricité produite et des mécanismes de soutien pour l'autoconsommation de l'électricité renouvelable. La Slovénie encourage l'encouragement de l'emploi d'installations décentralisées pour l'exploitation des énergies renouvelables entre autres par le biais de tarifs plus avantageux pour l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables. La part des énergies renouvelables dans l'alimentation en électricité et en chaleur et dans les carburants proposés a augmenté dans tous les pays pour le soleil et la biomasse. La part de l'eau a baissé en France, est restée inchangée en Suisse et a augmenté dans les autres pays. La part de l'éolien est restée inchangée au Liechtenstein et en Slovénie, et a augmenté ailleurs (le Liechtenstein stipule toutefois que l'énergie éolienne n'est pas exploitée sur son territoire). La part de la géothermie est restée inchangée en Autriche, et a augmenté dans les autres pays.

Dans le cadre de l'art 7 sur l'hydroélectricité, toutes les Parties contractantes confirment que le maintien des fonctions écologiques des cours d'eau et l'intégrité des paysages sont assurés à travers des mesures appropriées, comme la détermination de débits minimaux, la mise en œuvre de normes pour la réduction des fluctuations artificielles du niveau d'eau et la garantie de la migration de la faune, pour les nouvelles centrales hydroélectriques et, lorsque cela est possible, pour celles déjà existantes. Les Parties contractantes renvoient aux législations nationales correspondantes, ou évoquent des obligations pour l'autorisation des nouvelles installations, et des solutions de compensation ou des prescriptions rétroactives pour les installations existantes. En outre, toutes les Parties contractantes confirment que le régime des eaux est préservé dans les zones réservées à l'eau potable, dans les espaces protégés avec leurs zones tampons, les autres zones protégées et de tranquillité ainsi que dans les zones intactes du point de vue de la nature et du paysage. En Italie, en Autriche et en Suisse, des incitations ont été créées ou des prescriptions juridiques existent pour que soit donnée la priorité à la remise en service de centrales hydroélectriques désaffectées sur la construction de nouvelles installations, tout en sauvegardant les écosystèmes aquatiques et les autres systèmes concernés. L'Italie signale que la tendance récente est de remettre en service ou de moderniser les centrales hydroélectriques existantes au lieu d'en construire de nouvelles. En Autriche, des paliers tarifaires sont prévus en fonction de l'augmentation de la production normale dans le cadre de la revitalisation des petites centrales hydrauliques existantes. En Autriche et en Suisse, on a examiné comment faire payer aux consommateurs finaux des ressources alpines des prix conformes au marché, et dans quelle mesure des prestations fournies par la population locale dans l'intérêt général pouvaient être compensées équitablement. L'Autriche mentionne des tarifs d'électricité verte liés aux coûts de production, la Suisse le droit des cantons de prélever une taxe sur l'eau. L'Allemagne répond à la question par « non », mais signale que dans la législation sur l'eau, il existe une taxe sur les eaux usées dont le montant dépend de la nocivité des substances déversées. L'Italie n'a pas répondu à la question.

Toutes les Parties contractantes déclarent que, selon l'article 8, il est garanti que dans le cas de nouvelles installations thermiques utilisant des combustibles fossiles pour la production d'énergie électrique et/ou de chaleur, on a recours aux meilleures techniques disponibles. En France et en Autriche, les émissions des installations existantes dans l'espace alpin n'ont pas été limitées en utilisant des technologies et/ou des combustibles appropriés. La Slovénie n'a pas répondu à cette question car elle ne possède pas de centrales thermiques produisant de l'énergie dans le périmètre d'application de la Convention alpine. Le volume des émissions a augmenté en Autriche, la France n'a pas précisé ce point. L'Autriche fait toutefois remarquer qu'il n'est pas possible de répondre à cette question dans sa formulation actuelle, car pour répondre sérieusement, il faut distinguer les émetteurs, la période d'observation et le type concret d'émission. Le volume d'émissions a diminué dans tous les autres pays. Toutes les Parties contractantes, à l'exception de la Suisse, ont vérifié la faisabilité technique et économique ainsi que la compatibilité environnementale du remplacement d'installations thermiques utilisant des combustibles fossiles par des installations utilisant des sources d'énergie renouvelable et par des installations décentralisées. En Allemagne, cela a abouti à la construction d'un nombre croissant d'installations de combustion de la biomasse. La France encourage la substitution d'une énergie fossile distribuée par un réseau de chaleur par une énergie renouvelable thermique, ainsi que le développement des réseaux de chaleur. Au Liechtenstein, les installations de chauffage au gaz et au mazout sont également remplacées par des énergies renouvelables. En Autriche, l'utilisation de sources d'énergie renouvelables est privilégiée lorsque ceci est techniquement faisable et économiquement viable, et plusieurs centrales ont été converties des combustibles fossiles à la biomasse. Le contrôle

de la rentabilité montre toutefois dans la plupart des cas que les centrales produisant de l'énergie à partir de sources renouvelables coûtent trop cher. En Italie, les évaluations socio-économiques ne sont pas encore terminées. La Slovénie mentionne que les résultats des contrôles diffèrent d'un cas à l'autre, et qu'il faut donc décider pour chaque cas spécifique si le remplacement est justifié. Toutes les Parties contractantes ont adopté des mesures tendant à favoriser la cogénération.

En ce qui concerne l'article 9, toutes les Parties contractantes, à l'exception du Liechtenstein, procèdent, dans le cadre des conventions internationales, à l'échange de toutes les informations sur les centrales et autres installations nucléaires qui ont – ou pourraient avoir – des conséquences dans l'espace alpin, dans le but de protéger à long terme la santé de la population, la faune, la flore, leur biocénose, leur habitat et leurs interactions. Toutes les Parties contractantes, à l'exception de la Slovénie, qui n'a pas répondu à cette question, ont harmonisé leurs systèmes de surveillance de la radioactivité ambiante avec ceux d'autres Parties contractantes et les ont connectées avec ceux-ci. En France, les dispositifs français de surveillance sont en cours de rénovation.

Conformément à l'article 10, toutes les Parties contractantes ont pris toutes les mesures nécessaires afin d'atténuer les nuisances pour la population et l'environnement en cas de construction de lignes de transport d'énergie électrique et de stations électriques y afférentes ainsi que d'oléoducs et de gazoducs, y compris les stations de pompage et de compression, et les installations qui ont des effets importants sur l'environnement. Des évaluations de l'impact environnemental sont réalisées à ce sujet dans tous les pays. La France, notamment, décrit dans le détail les mesures prises. La stratégie de développement spatial slovène garantit que les lignes et corridors sont utilisés au maximum de leur capacité et que l'on n'en crée de nouveaux que lorsqu'il n'y a pas d'autre solution. L'Italie n'a pas donné de détails à ce sujet. Toutes les Parties contractantes confirment qu'elles tiennent compte, en ce qui concerne les lignes de transport d'énergie, de l'importance des espaces protégés ainsi que des zones tampons, des autres zones protégées et de tranquillité ainsi que des zones intactes du point de vue de la nature et du paysage ainsi que de l'avifaune.

S'agissant de l'article 11 relatif à la renaturation et au génie de l'environnement, l'Allemagne fait état des mesures de compensation et de remplacement fixées dans le cadre de la procédure d'autorisation. En France, les moyens qui permettent d'éviter, réduire ou compenser les impacts négatifs sont également soumis à évaluation environnementale. Le Liechtenstein indique qu'aucune installation énergétique n'est projetée actuellement, mais que les prescriptions de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur la protection de la nature doivent être respectées. En Autriche, il est prévu dans le cas des centrales hydroélectriques qu'en cas d'extinction du droit d'utilisation de l'eau, l'autorité ordonne la restauration de l'ancien cours d'eau ou l'adoption de toute autre précaution nécessaire, sur la base de considérations d'ordre public. La Suisse et la Slovénie renvoient uniquement aux dispositions pertinentes et à la loi-cadre. L'Italie n'a pas répondu cette question.

Toutes les Parties contractantes confirment que des évaluations de l'impact sur l'environnement sont conduites avant la mise en œuvre de tout projet d'installations énergétiques visées aux articles 7, 8, 9 et 10 du protocole Énergie, ainsi que lors de toute modification substantielle de ces mêmes installations (article 12). Elles déclarent également toutes que les réglementations nationales en vigueur contiennent des prescriptions juridiques en vertu desquelles les meilleures techniques disponibles doivent être adoptées pour éliminer ou atténuer l'impact sur l'environnement. Toutes les Parties contractantes, à l'exception du Liechtenstein et de la Slovénie, prévoient le démantèlement des installations désaffectées non respectueuses de l'environnement en tant que possibilité, parmi d'autres, permettant d'éviter des impacts sur l'environnement. En Allemagne, par exemple, cela concerne les installations nucléaires dans le cadre de la loi sur l'énergie atomique. En France, le Code de l'environnement prévoit le démantèlement des installations éoliennes et la remise en état des sites. L'Italie cite l'exemple de la fermeture des centrales nucléaires Enrico Fermi et Caorso.

En ce qui concerne les consultations entre les Parties contractantes visées à l'article 13, seule l'Autriche déclare que dans le cas de projets susceptibles d'avoir des impacts transfrontaliers, des consultations préalables concernant leurs conséquences ne sont pas toujours effectuées. Toutes les autres Parties contractantes ont répondu par « oui » à cette question. Ceci est également valable pour la question de savoir si, dans le cas de projets énergétiques risquant d'avoir des effets transfrontaliers très importants, les Parties contractantes concernées sont consultées en temps utile avant la réalisation du projet. Toutes les Parties contractantes, y compris l'Autriche, le confirment.

Toutes les Parties contractantes, à l'exception de l'Allemagne, de la France et de la Suisse, font état de mesures complémentaires au sens de l'article 14. L'Italie mentionne l'abandon de l'énergie nucléaire, le Liechtenstein une série de lois et règlements tels que la loi sur l'efficacité énergétique et la loi sur le marché de l'électricité, et l'Autriche le programme « Commune énergétiquement performante ». La Slovénie indique que les exigences concernant l'implantation des infrastructures sont très rigoureuses. Les incertitudes que cela entraîne (les investisseurs ne savent pas si l'installation sera autorisée ou non, et si oui, combien de temps cela va durer) rendent les investissements dans les infrastructures énergétiques presque irréalisables dans un environnement compétitif.

### *3.8.2. Constatations concernant la mise en œuvre et l'efficacité des mesures*

Aucune des Parties contractantes n'a signalé de difficultés dans la mise en œuvre du protocole. L'Italie n'a pas répondu à cette question. L'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, la Suisse et la Slovénie n'ont pas évalué l'efficacité du protocole. La France indique qu'en matière de protection de l'environnement dans le domaine énergétique, les réglementations européennes s'appliquent sur l'ensemble du territoire national, et qu'il n'y a donc pas de réglementation spécifique à la région alpine. Le Liechtenstein indique que la loi sur l'efficacité énergétique a permis de mobiliser environ 70 millions de francs suisses au cours des onze dernières années pour encourager les mesures d'économie d'énergie.

Concernant la coopération internationale visée à l'article 2, il existe encore des potentiels de mise en œuvre. Seule l'Autriche mentionne des activités dans tous les domaines. Les conventions multilatérales, le soutien financier et la formation continue/entraînement, en particulier, ne sont guère utilisés comme instruments de coopération.

Une contradiction éventuelle apparaît en lien avec l'article 8 et la question de l'harmonisation et de la connexion, dans les zones frontalières, des systèmes de contrôle des émissions et des immissions avec ceux d'autres Parties contractantes. L'Allemagne et la France répondent par « non » à cette question, l'Allemagne rappelant ici que la nouvelle réglementation de l'Union européenne introduisait déjà une harmonisation. La Slovénie répond par « oui » à cette question. Elle indique toutefois que les systèmes de contrôle des émissions n'ont pas été coordonnés avec les systèmes d'autres Parties contractantes, mais que – comme l'a noté aussi l'Allemagne – les émissions et les immissions sont réglementées par les directives de l'Union européenne. L'Autriche fait remarquer que la question des émissions et immissions spécifiques devrait être concrétisée et que, par exemple s'agissant des émissions radioactives, la coopération avec tous les États voisins, à l'exception de l'Italie, est intensive depuis plusieurs années.

Une autre contradiction éventuelle apparaît également concernant la question de la consultation des Parties contractantes avant la mise en œuvre d'un projet, dans le cas de projets dans le secteur de l'énergie qui peuvent avoir un impact transfrontalier important et qui sont planifiés ou réalisés par une autre Partie contractante (article 13). L'Allemagne<sup>37</sup>, la France et la Suisse ont répondu « oui » à cette question, l'Autriche et la Slovénie « pas toujours », et le Liechtenstein<sup>38</sup> « non ». L'Italie n'a pas répondu. Cependant, la France déclare par la suite qu'aucune consultation n'a eu lieu lors de la construction de lignes électriques. Dans le champ consacré aux cas concrets dans lesquels un pays n'a pas été consulté, l'Autriche cite des projets qui sont déroulés en dehors de la période de référence du rapport (projets des années 2000, 2001 et 2004). La Slovénie mentionne les terminaux de gaz dans le Golfe de Trieste ainsi qu'une station de compresseur à gaz naturel prévue près de la frontière en Italie, qui étaient déjà cités dans le rapport de 2009.

---

<sup>37</sup> Toutefois, pendant la période de référence, il n'y a pas eu non plus de projets similaires dans les États limitrophes de l'Allemagne.

<sup>38</sup> Au Liechtenstein, comme en Allemagne, cela n'a pas été pertinent pendant la période de référence.

### *3.8.3. Positions des Parties contractantes et des Observateurs*

CIPRA International demande où devront à l'avenir se trouver implantées les installations d'énergie renouvelable pour la transition énergétique. Depuis quelque temps déjà l'on observe que, dans l'équilibre d'évaluation, la lutte contre les changements climatiques sert de prétexte pour justifier des interventions considérablement polluantes. Cela peut mener à un préjudice encore plus important aux dépens de la biodiversité, à l'utilisation d'espaces naturels isolés à des fins de production d'énergie et à un préjudice aux dépens de la protection de la nature. La protection en matière de climat et d'environnement est quelque chose qu'il faut envisager et poursuivre ensemble. Une autre remarque porte sur le fait que, par la loi sur l'augmentation des énergies renouvelables et la prochaine loi sur l'électricité verte, l'Autriche jette des bases importantes en faveur de la transition énergétique. Toutefois, les procédures d'autorisations et le choix des sites ont souvent un impact négatif considérable sur l'environnement (eau, biodiversité, consommation des sols, etc.). Il n'existe pas de planification énergétique territoriale susceptible de minimiser la consommation des sols et les conséquences négatives sur les matrices environnementales (art. 6).

CIPRA International souligne que l'on ne peut pas réellement affirmer qu'en Autriche les sources d'énergies renouvelables sont utilisées dans des conditions compatibles avec l'environnement et le paysage, surtout en matière d'énergie hydroélectrique. Il ne semble guère possible de développer plus encore ces installations sans empiéter sur des espaces intacts et vierges. La qualité des eaux des cours d'eau est donc dans un piètre état de conservation. La situation est particulièrement désastreuse dans le Tyrol oriental, où se poursuit, près du site Natura 2000 de l'Isel, la construction de nombreuses usines hydroélectriques. Il n'est pas à exclure qu'il y ait là une violation de la directive Eau de l'Union européenne (art. 7).

Le CAA déplore que, malgré les exigences figurant dans la directive Eau de l'Union européenne, la Province autonome de Bolzano (Haut-Adige) ait attendu 2021 pour adopter le plan de protection des eaux, alors que le plan général d'utilisation des eaux publiques a été approuvé en 2017. A l'état actuel, il n'existe pas de contrôles cohérents, ni d'équipement technique pouvant permettre au personnel responsable de s'assurer que les exploitants des usines d'électricité sont en mesure de contrôler le débit minimum vital. Pour certains plans d'eau, les concessions en place depuis longtemps, qui ont été étendues jusqu'à fin 2029 par la loi Omnibus de 2009 (et dont certaines ne sont soumises à aucune condition particulière, telle que la préservation du débit minimum vital), constituent un problème. Les petites usines hydroélectriques installées le long des rivières alpines dans la Province de Belluno ont également des impacts négatifs sur les écosystèmes. En Suisse, les mesures de rétablissement des flux résiduels, exigées par la loi, ne sont pas toujours appliquées conformément à la loi (art. 7).

## **4. ÉVENTUELLES VISITES SUR PLACE**

Au cours de la période du rapport (de septembre 2009 à août 2019), aucune visite sur place n'a été effectuée aux termes du point II.3.1.3. de la décision VII/4 de la Conférence alpine.

## **5. ÉVENTUELLES DEMANDES DE VÉRIFICATION**

Au cours de la période du rapport, trois demandes de vérifier le non-respect présumé de la Convention alpine et de ses protocoles d'application aux termes du point II.2.3. de la décision VII/4 de la Conférence alpine ont été présentées.

La procédure sur la demande du Club Arc Alpin du 1er juin 2012 concernant le parc éolien "Sattelberg" (province autonome de Bolzano/Tyrol du Sud, Italie) concernait l'art. 2 (4) du protocole sur l'énergie et a été close par décision de la commission d'examen ImplAlp/2017/26/9/1 du 29 novembre 2017, car le fondement juridique de la mise en œuvre du projet avait cessé d'exister en raison de l'existence d'une décision finale sur la question par la Cour suprême italienne compétente.

La procédure relative à la demande du Club Arc Alpin du 20 mars 2013 concernant l'approbation de la construction d'un téléphérique sur le Piz Val Gronda (Tyrol, Autriche) concernait l'art. 6, paragraphe 3 du

protocole Tourisme et a été conclue par la décision du Comité de vérification ImplAlp/2014/20/6a/3 du 24 juillet 2014<sup>39</sup>.

La procédure relative à la demande de CIPRA International du 30 juin 2014 concernant les modifications de la zone de conservation du paysage « Egartenlandschaft um Miesbach » (Bavière, Allemagne) concernait l'art. 11, paragraphe 1 du protocole protection de la nature et a été conclue par la décision du Comité de vérification ImplAlp/2015/22/5a/2 du 17 décembre 2015<sup>40</sup>.

## **6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DE VÉRIFICATION AU COMITÉ PERMANENT À L'ATTENTION DE LA CONFÉRENCE ALPINE**

Le mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application institué conformément à la décision VII/4 de la Conférence alpine a pour but de vérifier périodiquement le respect des obligations prises par les Parties contractantes et d'aider ces dernières à respecter ces obligations.

### **6.1. Conclusions et recommandations du point de vue de la procédure**

La troisième procédure de vérification ordinaire a été effectuée sur la base des rapports nationaux qui devaient être remis fin août 2019. Les retards dans la présentation des rapports nationaux ont bloqué la procédure de vérification ordinaire et empêché le Comité de vérification d'accomplir ses missions dans les délais. Il est donc nécessaire à l'avenir que la remise des rapports nationaux par les Parties contractantes soit effectuée dans les délais et dans le respect du régime linguistique en vigueur.

Cette troisième procédure de vérification ordinaire a montré également que la collecte des informations sur la mise en œuvre de la Convention alpine et de ses protocoles d'application par les Parties contractantes, ainsi que leur traitement, nécessitent une adaptation. Ceci se réfère, d'une part, aux difficultés rencontrées pour remplir le questionnaire à la base des rapports nationaux. Le volume de la documentation à traiter rend par ailleurs difficile le respect des délais prévus par le mécanisme de vérification en vigueur. Tous ces éléments plaident en faveur de la nécessité de faire évoluer la procédure de rapport et les méthodes de travail du Comité de vérification dans un sens de simplification et de convivialité.

### **6.2. Conclusions et recommandations du point de vue du contenu**

La troisième procédure ordinaire de vérification n'a malheureusement permis d'identifier qu'en partie le potentiel d'amélioration de la mise en œuvre de la Convention alpine et de ses protocoles d'application, mais aussi de constater des améliorations par rapport à l'état de la mise en œuvre décrit dans le rapport soumis à la XI<sup>e</sup> Conférence alpine<sup>41</sup> concernant la deuxième procédure ordinaire de vérification.

Dans ce contexte, le Comité de vérification reconnaît que, depuis la fin de la dernière procédure ordinaire de vérification en 2011, des améliorations ont été constatées dans les domaines de l'augmentation de la fonction de protection des forêts de montagne conformément à l'article 6 du protocole Forêts de montagne, et de l'étalement des vacances au titre de l'article 18 du protocole Tourisme.

En ce qui concerne l'état de la mise en œuvre de la Convention alpine et de ses protocoles d'application, on peut constater que les efforts entrepris par les Parties contractantes pour assurer une bonne mise en œuvre depuis le dernier rapport décennal ont conduit à des améliorations. S'agissant de potentiels supplémentaires d'amélioration, le Comité de vérification propose au Comité permanent, conformément

---

<sup>39</sup> Voir:

[https://www.alpconv.org/fileadmin/user\\_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance\\_committee/CC\\_request\\_CAA\\_PVG\\_decision\\_fr\\_fin.pdf](https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance_committee/CC_request_CAA_PVG_decision_fr_fin.pdf)

<sup>40</sup> Voir :

[https://www.alpconv.org/fileadmin/user\\_upload/Organization/CC/CC\\_request\\_Egartenlandschaft\\_report\\_fr\\_fin.pdf](https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Organization/CC/CC_request_Egartenlandschaft_report_fr_fin.pdf)

<sup>41</sup> Document AC11/A1/1

au paragraphe II.2.5. de la décision VII/4 de la Conférence alpine, les recommandations suivantes à l'attention de la XVII<sup>e</sup> Conférence alpine :

Le Comité de vérification recommande d'adopter les mesures nécessaires pour améliorer la mise en œuvre, notamment sur les points suivants :

- renforcer la coopération transfrontalière et alpine des Parties contractantes, notamment par une information et une consultation mutuelles en temps utile sur les projets ayant des effets transfrontaliers au sens des articles 4 et 10 du protocole Aménagement du territoire, 5 du protocole Protection des sols, 3 du protocole Protection de la nature, 6 du protocole Agriculture de montagne, 4 du protocole Forêts de montagne, 2 du protocole Tourisme, 8 du protocole Transports et 2 du protocole Énergie,
- poursuivre les efforts visant à une utilisation économe des sols par des mesures de réglementation de l'occupation des sols correspondant aux dispositions des articles 9 du protocole Aménagement du territoire et 7 du protocole Protection des sols, en tenant compte des recommandations du rapport final adopté par la XV<sup>e</sup> Conférence alpine pour l'examen approfondi du thème « Utilisation économe des sols »<sup>42</sup>, ainsi que pour la préservation des zones humides et des tourbières conformément à l'article 9 du protocole Protection des sols,
- améliorer l'imputation des coûts réels des différents modes de transport selon le principe du pollueur-payeur, conformément à l'article 14 du protocole Transports, en relation avec les prescriptions de l'article 3 du Protocole Transports,
- poursuivre la promotion d'un tourisme durable intégré dans des stratégies de développement locales, régionales et nationales, eu égard à l'article 6 du protocole Tourisme et en particulier à ses paragraphes 3 et 4 en tenant compte des lignes directrices d'interprétation pertinentes adoptées par la XIV<sup>e</sup> Conférence alpine<sup>43</sup>, ainsi qu'à l'article 14 du protocole Protection des sols,
- améliorer la prise en compte des répercussions sur le trafic des nouvelles installations touristiques, en accordant la priorité aux transports collectifs conformément aux articles 13 du protocole Tourisme et 13 du protocole Transports,
- poursuivre les efforts visant à réduire progressivement la pollution atmosphérique jusqu'à un niveau qui ne soit plus nuisible aux écosystèmes forestiers, conformément à l'article 2 du protocole Forêts de montagne,
- poursuivre les efforts visant à limiter les populations de grand gibier à un niveau compatible avec la régénération naturelle des forêts de montagne adaptées à la station, conformément à l'article 2 du protocole Forêts de montagne, en relation avec les dispositions de l'article 16 du protocole Protection de la nature, pour la réintroduction d'espèces indigènes, notamment en ce qui concerne la gestion des grands prédateurs,

Enfin, le Comité de vérification invite les Parties contractantes :

- à développer des approches visant à concilier les différents droits d'utilisation et intérêts et
- à mettre en œuvre des mesures appropriées de transfert des connaissances pour porter les dispositions de la Convention alpine et de ses protocoles à la connaissance d'un large public, en particulier des décideurs et des praticiens du droit concernés.

---

<sup>42</sup> Document ACXV/B3/2 respectivement ImplAlp/2019/28/5/1

<sup>43</sup> Document ACXIV/A3/4 respectivement ImplAlp/2016/24/5/2

### Présentation des rapports nationaux

	de	fr	it	sl	en
AT	25.10.2019	03.02.2020	03.02.2020	03.02.2020	
CH	27.07.2020				27.07.2020
DE	19.09.2019	19.09.2019	19.09.2019	19.09.2019	
EU	14.06.2019	14.06.2019	14.06.2019	14.06.2019	
FR	09.11.2020	01.10.2020	09.11.2020	09.11.2020	
IT			03.06.2021		10.11.2021
LI	30.08.2019	06.09.2019	02.09.2019	24.09.2019	
MC	09.11.2020	09.11.2020	09.11.2020	09.11.2020	
SI	12.03.2020	12.03.2020	12.03.2020	12.03.2020	

Conformément à la décision sur le point A1 de la XIIe Conférence alpine, la date limite pour la soumission des rapports nationaux était le 1 septembre 2019. Le tableau indique la date de soumission du rapport et les traductions. La Suisse n'a ratifié que la Convention-cadre. La participation de la Suisse à la rédaction de ce rapport est sans préjudice de sa position de Partie non contractante aux protocoles.