

01.083

**Message
relatif à la ratification des protocoles de la Convention
sur la protection des Alpes (Convention alpine)**

du 19 décembre 2001

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons pour approbation le message relatif à la ratification des protocoles de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 décembre 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'espace alpin remplit diverses fonctions économiques et écologiques, aussi bien pour la population qui y réside que pour les régions et pays voisins. Il est cependant menacé, du point de vue économique et écologique, par le nouvel ordre économique mondial ainsi que par la pression croissante exercée sur l'environnement naturel par suite de l'extension de l'urbanisation et de l'évolution des modes de vie. En octobre 1989, les représentants des Etats alpins ont chargé un groupe de travail d'élaborer une Convention sur la protection des Alpes, afin de pouvoir s'attaquer aux problèmes communs de manière transfrontalière.

A partir de 1990, une Convention-cadre et huit protocoles d'application dans les domaines «Aménagement du territoire et développement durable», «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne», «Tourisme», «Protection des sols», «Energie», «Transports» ainsi que le protocole «Règlement des différends» furent élaborés progressivement. La Convention-cadre est entrée en vigueur en mars 1995. Elle a été ratifiée par toutes les Parties contractantes, soit l'Autriche, l'Allemagne, le Liechtenstein, la France, la Slovaquie, Monaco, la Suisse, l'Italie ainsi que la Communauté européenne.

La Suisse a ratifié la Convention-cadre le 28 janvier 1999. La ratification des protocoles d'application déjà adoptés à cette date fut toutefois repoussée par le Parlement jusqu'à ce que tous les protocoles encore en cours de négociation soient adoptés. Ce qui est le cas aujourd'hui. Sous la présidence de la Suisse (1999 et 2000), les neuf protocoles furent en outre harmonisés sur le plan linguistique. Ceux-ci font l'objet du présent message.

La ratification de la Convention-cadre en 1999 exigea au préalable un long processus de rapprochement entre la Confédération et les cantons afin de trouver un terrain d'entente. Les gouvernements des collectivités territoriales directement concernées suivirent les négociations avec une certaine inquiétude au début, craignant que la préservation de la qualité de l'environnement naturel à laquelle vise la Convention ne se fasse au détriment des intérêts économiques de la population résidante. De 1992 à 1994, la Suisse s'employa à élaborer des propositions pour renforcer les aspects socio-économiques dans les protocoles, propositions qui furent accueillies favorablement par les ministres des Etats alpins. Des dispositions relatives à la subsidiarité, à la participation, à la promotion régionale et à l'indemnisation figurent désormais sous forme de formulations standard dans tous les protocoles. Les exigences en matière de développement économique ont tout particulièrement été prises en compte dans l'ancien protocole «Aménagement du territoire» intitulé par la suite «Aménagement du territoire et développement durable».

Au succès enregistré par la délégation suisse dans les négociations internationales succéda un processus interne d'aplanissement des divergences. L'événement marquant de ce rapprochement en politique intérieure fut la réunion d'Arosa des 23 et 24 août 1996. La Confédération et les cantons purent se mettre d'accord sur le fait qu'une participation à la Convention alpine présentait des avantages pour la Suisse et les cantons alpins. Les principaux éléments de cet accord firent l'objet d'une

déclaration commune qui porta sur la nécessité d'une concordance entre le droit suisse et les exigences des protocoles, sur l'échelon d'exécution, sur la prise en considération des effets régionaux des décisions fédérales sectorielles et enfin sur la volonté politique de mettre en œuvre la Convention alpine en assurant un juste équilibre entre protection et exploitation des ressources.

Dans la perspective de la ratification des protocoles qui est à l'ordre du jour, une ultime conférence Confédération-cantons eut lieu le 6 juin 2001 à Glaris, afin de procéder à une nouvelle appréciation de la situation. Il s'avéra à cette occasion que les résultats auxquels aboutit la conférence d'Arosa étaient toujours valables et que les cantons alpins soutenaient la ratification des protocoles.

La mise en œuvre de la Convention alpine et des neuf protocoles y afférents ne nécessitent pas de modification des lois et des ordonnances de notre pays. Le message illustre la volonté politique du Conseil fédéral de tenir compte de façon équilibrée de la protection des ressources et des possibilités de développement économique de la population résidante lors de la mise en œuvre de la Convention. Il montre que cette mise en œuvre n'exige ni des politiques ni des structures spéciales et souligne que la Convention et ses protocoles doivent servir à examiner les différents aspects de chaque projet qui concerne les régions de montagne. Le message donne des points de repère concrets sur la manière dont la politique au quotidien devrait intégrer les objectifs de la Convention. La Convention alpine et ses protocoles deviennent de la sorte un instrument au service d'une politique globale en faveur des régions de montagne. Il met en outre en évidence le fait que la ratification des protocoles de la Convention alpine n'entraînera aucun transfert de compétences entre la Confédération et les cantons, que l'application de la Convention restera dans une large mesure du ressort des cantons alpins et que, grâce à une certaine harmonisation des objectifs visés dans l'espace alpin, la collaboration transfrontalière sera facilitée.

Les nombreux thèmes abordés par la Convention et ses protocoles ainsi que la volonté de la Confédération d'associer non seulement les exécutifs des cantons alpins mais aussi, de manière judicieuse, les milieux non gouvernementaux, à toutes les étapes du processus, demandent une coopération obligatoire des différents acteurs. Les travaux de l'administration fédérale et la collaboration entre la Confédération et les cantons alpins sont placés sous l'égide de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) – qui assume depuis le 1^{er} janvier 2001 la responsabilité du dossier de la Convention alpine, jusque-là géré par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) – et s'effectuent dans le cadre de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT). Les milieux non gouvernementaux sont informés et consultés à intervalles réguliers sur la mise en œuvre et les développements de la Convention.

Vu que la majeure partie des mesures proposées dans ce message vont s'inscrire dans des programmes et projets actuels ou futurs qui sont déjà réalisés ou prévus indépendamment de la Convention alpine et de ses protocoles, les travaux seront effectués dans le cadre des structures existantes. Il n'en résultera donc pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Situation initiale**

1.1.1 **Ratification de la Convention-cadre de 1999 et objet du présent message**

La Convention alpine est un traité international composé d'une convention-cadre, de protocoles d'application thématiques y afférents et d'un protocole sur le règlement des différends. La Convention-cadre et le Protocole de Monaco qui règle l'adhésion de cette Principauté ont déjà été ratifiés par la Suisse le 28 janvier 1999. Huit protocoles d'application et le protocole sur le règlement des différends font l'objet du présent message.

La Suisse a signé la Convention-cadre le 7 novembre 1991, en même temps que l'Allemagne, la France, l'Italie, le Liechtenstein, l'Autriche et la Communauté européenne. La Slovénie l'a signée le 29 mars 1993 et la Principauté de Monaco le 20 décembre 1994. La Convention a été ratifiée par toutes les Parties contractantes entre 1994 et 1999. Les différents protocoles furent élaborés au niveau international entre 1994 et 2000, puis approuvés par les Conférences alpines et signés par la plupart des pays alpins.

La procédure qui a conduit à la ratification de la Convention-cadre en 1999 prit un certain temps en Suisse. La Convention ne put être ratifiée qu'après que la Confédération et les cantons eurent pu trouver un accord lors de la conférence d'Arosa (23 et 24 août 1996) et des conférences de Berne (mars 1997) et de Sarnen (mai 1997) qui ont suivi (cf. ch. 1.2.4). En revanche, la ratification des protocoles d'application déjà adoptés à cette date fut repoussée par le Parlement jusqu'à ce que tous les protocoles encore en cours de négociation soient achevés. Ce qui est le cas aujourd'hui. Sous la présidence de la Suisse (1999 et 2000), les neuf protocoles furent en outre harmonisés sur le plan linguistique.

Les protocoles suivants, au sens de l'art. 2 de la Convention alpine, ont été conclus au cours des négociations internationales et signés jusqu'à ce jour par la plupart des Etats contractants, y compris la Suisse: «Aménagement du territoire et développement durable», «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne», «Tourisme», «Protection des sols», «Energie», «Transports» et «Règlement des différends».

Aux termes de la Convention alpine (cf. art. 2), les Parties contractantes sont invitées à prendre des mesures appropriées dans les domaines supplémentaires suivants: «Population et culture», «Qualité de l'air», «Régime des eaux» et «Gestion des déchets». Aucun de ces thèmes n'est pour l'heure en cours de traitement. Les Parties contractantes ont convenu d'un commun accord de ratifier et de concrétiser tout d'abord les neuf protocoles mentionnés avant de mettre en chantier de nouveaux protocoles éventuels.

Les protocoles contenus dans le présent message ne sont plus mis en consultation, chacun d'eux ayant déjà fait l'objet d'une procédure de consultation séparée (voir ch. 1.4.2 et 1.4.3).

1.1.2

L'accord intervenu entre la Confédération et les cantons

Le message du 10 septembre 1997¹ relatif à la ratification de la Convention alpine et de divers protocoles additionnels fut élaboré en étroite collaboration entre la Confédération et les cantons. Au début de la procédure inhérente à la Convention, les cantons alpins en particulier manifestèrent une certaine résistance car, à leurs yeux, le traité était trop unilatéralement axé sur des aspects de protection et ne tenait pas suffisamment compte des aspects d'utilisation des ressources tout comme du principe de subsidiarité. Par la suite, la délégation suisse dans les négociations internationales put obtenir des améliorations substantielles. A l'initiative de la Suisse, des dispositions au contenu analogue relatives au rôle des collectivités territoriales et à la prise en considération du principe de subsidiarité purent notamment être intégrées dans tous les protocoles. L'ancien protocole «Aménagement du territoire» fut en outre élargi aux aspects du développement économique et désormais intitulé «Aménagement du territoire et développement durable».

S'ensuivit un processus interne d'aplanissement des divergences. L'événement marquant de ce rapprochement en politique intérieure fut la réunion d'Arosa des 23 et 24 août 1996 (cf. ch. 1.2.4.2). La Confédération et les cantons purent se mettre d'accord sur le fait qu'une participation à la Convention alpine présentait des avantages pour la Suisse et les cantons alpins. L'accord entre la Confédération et les cantons était en particulier basé sur une conception commune des points suivants:

- La Convention alpine et ses protocoles d'application n'entraînent pas d'adaptations des bases légales en Suisse.
- La Convention alpine doit contribuer à dynamiser la politique suisse en faveur des régions de montagne et à la consolider sur le plan international.
- La répartition des compétences entre les différents niveaux de l'Etat demeure garantie; les cantons jouent donc un rôle central dans l'exécution de la Convention.
- Bien que tous les protocoles aient la même valeur juridique, un rôle clé est conféré en politique intérieure au protocole «Aménagement du territoire et développement durable» lors de la mise en œuvre, car ce protocole tient particulièrement compte des exigences suisses quant au principe de subsidiarité et au développement économique.

Pour les raisons invoquées au début, les Chambres fédérales décidèrent à ce moment-là de ratifier uniquement la Convention-cadre mais pas encore les protocoles d'application. Dans la perspective de la ratification des protocoles aujourd'hui à l'ordre du jour, la Confédération et les cantons convinrent, lors de la conférence de Glaris du 6 juin 2001, que les principes mentionnés ci-dessus gardaient toute leur validité dans le contexte actuel, dès lors que toutes les négociations relatives aux protocoles sont terminées et que le contenu de ceux-ci est entièrement clarifié.

Il convient de relever ici qu'en ce qui concerne la priorité accordée au protocole «Aménagement du territoire et développement durable» en politique intérieure, le Conseil fédéral en a souligné l'importance en transférant, le 1^{er} janvier 2001, le dos-

¹ Message du 10 septembre 1997 relatif à la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) ainsi qu'à divers protocoles d'application (FF 1997 IV 581)

sier de la Convention alpine de l'OFEFP à l'ARE, c'est-à-dire à l'office chargé de l'aménagement du territoire et du développement durable. Cette démarche vise à garantir une coordination optimale entre la mise en œuvre de la Convention alpine et la politique d'organisation du territoire, tant au niveau du contenu qu'au niveau des procédures.

Le Conseil fédéral avait manifesté de longue date sa volonté d'incorporer la Convention alpine à la politique d'organisation du territoire. Les documents stratégiques déterminants dans ce sens sont, d'une part, le Message du 28 février 1996 relatif à la nouvelle orientation de la politique régionale² et, d'autre part, le Rapport du 22 mai 1996 sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse³. Dans ce rapport, le Conseil fédéral exposa les objectifs, les stratégies et les domaines de mise en œuvre de la politique d'organisation du territoire au niveau fédéral. Dans ses efforts visant à promouvoir un développement durable de l'espace alpin, le Conseil fédéral entend contribuer aussi bien à encourager l'habitat et les emplois dans les Alpes qu'à y préserver la nature et le paysage. La nouvelle politique régionale, la nouvelle péréquation financière et la nouvelle politique agricole reflètent cette préoccupation. La Convention alpine doit soutenir et assurer les efforts de la Suisse visant à équilibrer la protection et l'exploitation des ressources.

Le transfert des compétences pour la Convention alpine de l'OFEFP à l'ARE garantira d'autant mieux une politique cohérente en faveur des régions de montagne dans les années à venir que l'ARE assume également la responsabilité pour la Suisse du programme «Espace Alpin» dans le cadre de l'initiative communautaire de l'Union européenne INTERREG IIIB (cf. ch. 1.2.6) et que deux programmes d'importance pour les régions de montagne sont ainsi placés sous l'égide de la même instance.

1.1.3 L'intérêt de la Suisse à ratifier les protocoles

Le Conseil fédéral est d'avis qu'après la ratification de la Convention-cadre, il est également dans l'intérêt du pays de ratifier les protocoles d'application et le protocole sur le règlement des différends. Vu que cette ratification ne nécessitera pas de modification des lois et des ordonnances en Suisse, que le régime des compétences entre la Confédération et les cantons n'en sera pas affecté et que le principe de subsidiarité restera garanti, il y voit en particulier les raisons suivantes:

- Sur le plan national, la Convention alpine appuie et dynamise les efforts en vue d'un développement durable des régions de montagne.
- Sur le plan international, le niveau de protection sera harmonisé. Etant donné les exigences élevées qui règnent déjà en Suisse dans ce domaine, c'est principalement chez certaines autres Parties contractantes qu'une nécessité d'intervention s'impose. Les acteurs suisses bénéficieront ainsi des mêmes normes de protection, par exemple dans le tourisme alpin.
- Quel que soit le degré d'intégration à l'Europe que la Suisse choisira dans le futur, la politique suisse en faveur des régions de montagne – par exemple dans les domaines de l'agriculture de montagne et de la politique régionale –

² FF 1996 II 1080

³ FF 1996 III 526

sera légitimée contractuellement au niveau international dans le cadre de l'Union européenne et ainsi consolidée pour l'avenir, ce qui est dans l'intérêt d'un développement durable des régions de montagne.

- La Suisse peut avoir voix au chapitre, prendre part aux décisions au niveau international et assumer ainsi une responsabilité en politique extérieure dans un domaine sectoriel qui concerne les deux tiers de la superficie de notre pays et une part importante de sa population. En ratifiant la Convention-cadre, notre pays a fait un premier pas important dans cette direction. Mais seule la ratification des protocoles permet une participation pleine et entière.
- A la Suisse, qui n'est pas membre de l'UE, la Convention alpine offre une opportunité bienvenue d'exercer une influence sur les politiques relatives aux régions de montagne de nos pays voisins et de l'Union européenne qui ont un impact considérable sur notre pays, comme par exemple la politique des transports ou la politique en matière d'agriculture de montagne.
- Enfin, une participation pleine et entière à la Convention alpine a un effet positif sur l'image de la Suisse, notamment dans le domaine du tourisme, en valorisant les standards de qualité et d'environnement, tandis qu'en restant à l'écart des autres Parties contractantes, nos prestataires pourraient avoir à pâtir d'une telle position.

Les cantons ont approuvé ces appréciations de la Confédération lors de la conférence du 6 juin 2001 à Glaris.

1.2 La Convention alpine – un aperçu général

1.2.1 Les défis de l'espace alpin

La diversité des conditions générales ne facilite pas le développement d'une politique commune à l'échelon alpin. L'arc alpin présente en effet des réalités géographiques très différentes. Il est aussi composé de plusieurs Etats se distinguant nettement les uns des autres quant à leur évolution démographique, à leurs infrastructures de transport ainsi qu'à leur politique touristique et agricole. A cela s'ajoute le fait que les centres politiques se trouvent en dehors de la région alpine. Aujourd'hui, dans les Alpes comme ailleurs, de nombreux problèmes économiques et écologiques dépassent le cadre des frontières nationales; ils doivent donc être résolus à l'échelle alpine ou même dans un contexte européen. Par ailleurs, une approche commune est nécessaire pour garantir un développement socio-économique, culturel et écologique autonome de ces régions face aux grands centres. La Convention alpine et le large éventail de ses protocoles constituent un cadre adéquat pour la collaboration internationale dans tous ces domaines.

1.2.2 Portée et structure de la Convention alpine

La Convention alpine et ses protocoles d'application ont pour but d'instituer des conditions générales favorables à un développement durable de l'ensemble de l'espace alpin. La préservation de ses diverses fonctions en tant que cadre de vie, espace naturel et zone économique est garantie par des mesures conjointes, tenant compte des aspects tant écologiques qu'économiques. La Convention encourage la

collaboration transfrontalière en vue de résoudre des problèmes communs dans différents domaines ainsi que l'harmonisation du niveau de protection dans l'ensemble de l'arc alpin. Elle vise à ce que la population qui y réside ait une conscience plus aiguë des atouts et des problèmes communs et également à rendre la population extra-alpine attentive aux préoccupations des régions de montagne. La Convention est de ce fait un instrument permettant de faire valoir les exigences particulières de l'espace alpin comme région «sensible» au cœur de l'Europe.

La Convention alpine attache une grande importance à la participation des collectivités territoriales, afin de tenir compte de la diversité régionale de l'espace qu'elle recouvre.

Ce traité international se compose de la Convention-cadre ayant une portée générale et d'un ensemble de protocoles d'application dans différents secteurs:

Convention-cadre	Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) Signée le 7 novembre 1991. Entrée en vigueur le 6 mars 1995. Ratifiée par toutes les Parties contractantes pour lesquelles elle est aussi entrée en vigueur.
Protocoles adoptés	Aménagement du territoire et développement durable Agriculture de montagne Protection de la nature et entretien des paysages Forêts de montagne Tourisme Protection des sols Energie Transports Règlement des différends
Protocoles en phase de négociation	aucun

1.2.3 Déroulement des négociations internationales

- En 1986, la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA) prend l'initiative d'une Convention alpine.
- Octobre 1989: Première Conférence alpine à Berchtesgaden (Allemagne). Les ministres de l'environnement de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, du Liechtenstein, de l'Autriche, de la Suisse et de la Yougoslavie y prennent part en compagnie d'un délégué de la Communauté européenne. Les représentants des différents pays adoptent une résolution de principe⁴ énonçant les problèmes majeurs ainsi que les solutions à envisager pour parvenir à une «gestion durable». Ils instituent le Groupe des hauts fonctionnaires, placé sous la conduite de l'Autriche. Ce groupe reçoit le mandat d'élaborer une

⁴ Résolution des ministres de l'environnement réunis à Berchtesgaden dans le cadre de la Conférence internationale sur la protection des Alpes, oct.1989

Convention-cadre ainsi que des protocoles d'application y afférents portant sur cinq domaines sectoriels.

Sur cette base, cinq groupes d'experts sont chargés dans le courant de l'année 1990 de négocier des protocoles dans les domaines suivants: «Protection de la nature et entretien des paysages» (sous la conduite de l'Allemagne), «Transports» (sous la conduite de la Suisse), «Agriculture de montagne» (sous la conduite de l'Italie), «Tourisme» (sous la conduite de la France) et «Aménagement du territoire» (sous la conduite de la France).

- Novembre 1991: Deuxième Conférence alpine à Salzbourg (Autriche). La «Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine)» est signée par les ministres de l'environnement des sept pays de l'espace alpin et par le représentant de la Communauté européenne. Les ministres prennent par ailleurs connaissance de la mise en place de trois nouveaux groupes d'experts pour l'élaboration des protocoles «Forêts de montagne» (sous la conduite de l'Autriche), «Energie» (sous la conduite de l'Italie) et «Protection des sols» (sous la conduite de l'Allemagne). La direction du Groupe des hauts fonctionnaires passe à la France.
- Mars 1994: Conférence ministérielle extraordinaire à Paris (France). Sur proposition de la Suisse, les ministres des Etats alpins décident de mieux tenir compte des préoccupations socio-économiques de la population vivant dans l'espace alpin. Un protocole séparé «Population et économie» est certes refusé, mais le protocole «Aménagement du territoire» acquiert une portée plus large et s'intitule désormais «Aménagement du territoire et développement durable». De plus, des formulations standard ayant trait à la participation et à la promotion régionale sont inscrites dans tous les protocoles.
- 1994: Ratification de la Convention-cadre par l'Autriche, l'Allemagne et le Liechtenstein.
- Décembre 1994: Troisième Conférence alpine à Chambéry (France). Les Etats signataires et Monaco paraphent un protocole permettant, une fois que ce dernier aura pris effet, l'adhésion de Monaco à la Convention. Les ministres de l'environnement de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, de Monaco et de la Slovénie ainsi que le représentant de la Communauté européenne signent les protocoles «Protection de la nature et entretien des paysages», «Agriculture de montagne» et «Aménagement du territoire et développement durable». L'Autriche déclare qu'elle ne signera les protocoles adoptés que lorsque le protocole «Transports» aura été conclu de manière satisfaisante pour elle. Par ailleurs, les ministres approuvent les grandes lignes d'un système d'observation des Alpes devant fournir aux décideurs des données pertinentes sur l'espace alpin.
- Mars 1995: La Convention-cadre entre en vigueur.
- 1995: Ratification de la Convention-cadre par la Slovénie et la France.
- Février 1996: Quatrième Conférence alpine et première Conférence des Parties contractantes à Brdo (Slovénie). Les ministres de l'environnement d'Allemagne, de France, d'Italie, de Monaco et de Slovénie ainsi que le représentant de la Communauté européenne signent le protocole «Forêts de montagne». Les négociations concernant le protocole «Tourisme» sont achevées. Il est en outre décidé que

le Système d'observation et d'information des Alpes sera soumis à une phase pilote de trois ans à compter de 1997.

- 1996: Ratification de la Convention-cadre par la Communauté européenne. En raison d'interventions de la délégation suisse en particulier, la Convention et les protocoles originellement plutôt orientés vers la protection des ressources deviennent un ensemble de dispositions contractuelles prenant en compte de façon équilibrée les aspects liés à l'exploitation et ceux visant à la protection des ressources (cf. ch. 1.2.4.1).
- Fin 1996: Achèvement du protocole «Protection des sols».
- 1997–1999: Phase pilote des travaux du Système d'observation et d'information des Alpes (SOIA). La Communauté européenne finance cet essai et y met un terme en février 1999. Depuis lors, les travaux sont effectués de manière décentralisée dans les Parties contractantes et sont coordonnés par un groupe de travail.
- Octobre 1998: Cinquième Conférence alpine à Bled (Slovénie). Un groupe de travail ad hoc est institué pour élaborer une procédure de consultation et de règlement des différends (ces travaux ont abouti au protocole «Règlement des différends»). La Conférence considère les protocoles «Protection des sols» et «Energie» comme étant adoptés; ces derniers sont signés par la plupart des Etats. La Suisse signe les protocoles «Aménagement du territoire et développement durable», «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne», «Tourisme» et «Protection des sols». Le Liechtenstein prend la conduite du groupe de travail chargé de reprendre les négociations sur les transports dont le protocole reste très controversé. Le point le plus litigieux ici est celui qui concerne l'interdiction totale de construire de nouvelles routes à grande capacité à travers les Alpes.

La présidence de la Convention alpine pour les années 1999 et 2000 passe à la Suisse.

- Décembre 1998: Monaco ratifie la Convention-cadre.
- Janvier 1999: La Suisse ratifie la Convention-cadre et le Protocole de Monaco.
- Avril 1999: La Convention alpine et le Protocole de Monaco entrent en vigueur pour la Suisse.
- Octobre 1999: Dernier pays à ne pas l'avoir fait, l'Italie ratifie la Convention.
- Octobre 1999: La première séance du Comité permanent de la Conférence alpine a lieu à Interlaken sous la présidence de la Suisse. Le protocole «Transports» peut être mis en consultation dans les différents pays.
- Avril 2000: Sur la base des résultats des procédures de consultation, le protocole «Transports» est mis au point puis harmonisé sur le plan linguistique.
- Eté 2000: Lors d'une conférence à Vienne spécialement convoquée à cet effet, tous les protocoles adoptés jusque-là (à l'exception du protocole «Transports» déjà harmonisé en avril 2000) sont coordonnés entre eux au niveau linguistique (cf. ch. 1.4.1).

- Octobre 2000: Sixième Conférence alpine à Lucerne (Suisse). Les ministres des sept Parties contractantes signent le protocole «Transports» ainsi que le protocole «Règlement des différends». La Suisse signe en outre le protocole «Energie». L'harmonisation linguistique des protocoles est adoptée. Il est prévu de mettre sur pied un Secrétariat permanent dont le lieu d'implantation sera décidé lors de la 7ème Conférence alpine.
L'Autriche, qui – dans l'attente d'un protocole «Transports» satisfaisant – n'avait jusque-là signé aucun des protocoles adoptés, signe les neuf protocoles.
La présidence de la Convention alpine pour les années 2001 et 2002 passe à l'Italie.
- Janvier 2001: La Commission de l'UE recommande au Conseil de signer le protocole sur les transports au nom de l'UE.
- 2001: Presque toutes les Parties contractantes de la Convention alpine ouvrent la procédure de ratification.
- Septembre 2001: 20^e séance du Comité permanent de la Conférence alpine à Aoste sous la présidence de l'Italie.

1.2.4 Le processus au plan national

1.2.4.1 Du début des négociations à la réunion d'Arosa

Dans différents pays, les régions directement concernées par la Convention, à savoir les cantons alpins pour la Suisse, ont dès le départ considéré qu'elles étaient trop peu associées à l'élaboration de la Convention-cadre et de ses protocoles d'application. Elles craignaient que la préservation de la qualité environnementale mise en avant par la Convention se fasse au détriment des intérêts économiques de la population résidante. En Suisse, ces craintes s'exprimèrent lors de la consultation menée au printemps 1991 (cf. ch. 1.4.2): la plupart des cantons alpins et de nombreuses associations économiques émirent des réserves voire refusèrent en bloc la Convention et/ou ses protocoles d'application. Il convient de mentionner que pour la plupart des associations de protection de la nature et du paysage, au contraire, le projet mis en consultation n'allait pas assez loin.

Lors de la Conférence alpine de Salzbourg (novembre 1991), le Conseil fédéral tint compte de l'attitude de refus affichée par la plupart des cantons alpins à l'égard de la Convention et signa cette dernière en émettant une réserve quant à sa ratification. Il fit savoir qu'il ne demanderait l'approbation de la Convention aux Chambres fédérales que lorsque les négociations sur les premiers protocoles additionnels se seraient conclues sur une note satisfaisante pour notre pays.

Au printemps 1992, la Suisse reçut du Groupe des hauts fonctionnaires le mandat d'élaborer un papier de discussion sur les objectifs, les instruments et les mesures propres à mieux garantir les bases de la vie et les possibilités de développement économique de la population résidant dans l'espace alpin, conformément à l'art. 2, al. 2, let. a, de la Convention alpine. Sur mandat de l'OFEFP, le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) rédigea à ce propos, en mars 1993, le rapport «Ana-

lyse des aspects socio-économiques de la Convention alpine et des protocoles»⁵. Ce rapport du SAB remporta une large adhésion, en particulier du côté des cantons alpins. Par la suite, en juin 1993, la cheffe du Département fédéral de l'intérieur institua un groupe de travail composé de représentants de la Confédération, des cantons alpins, du SAB et de la Ligue suisse pour la protection de la nature (LSPN; aujourd'hui Pro Natura), groupe présidé par le professeur P. Messerli (Université de Berne). Se fondant sur le rapport du SAB, le groupe de travail rédigea les grandes lignes d'un protocole séparé («Population et économie») et formula des propositions pour intégrer les questions socio-économiques dans les cinq projets de protocole existants. Les résultats des activités du groupe en question furent transmis aux ministres de l'environnement des Etats alpins et à la Communauté européenne.

Même si un protocole séparé intitulé «Population et économie» fut rejeté lors de la conférence ministérielle extraordinaire réunie à Paris en mars 1994, plusieurs dispositions touchant à la subsidiarité, à la participation, à la promotion régionale et à l'indemnisation furent acceptées comme formulations standard dans tous les protocoles et dans le protocole élargi «Aménagement du territoire et développement durable».

Dans le cadre de la procédure de consultation menée durant l'été 1994, nombre de cantons alpins, notamment ceux qui sont représentés au sein de la Conférence gouvernementale des cantons alpins, ainsi que de nombreuses associations économiques, continuèrent de s'opposer aux textes des protocoles existants et se montrèrent déçus du résultat du processus de négociation internationale (cf. ch. 1.4.2).

La délégation suisse réussit par la suite à obtenir que d'autres exigences des cantons alpins, touchant en particulier à la participation des collectivités territoriales, à la prise en considération des intérêts de la population résidante ainsi qu'à l'indemnisation de prestations particulières, soient inscrites dans les textes des protocoles.

La collaboration entre la Confédération et les cantons en fut améliorée. Mais la Conférence gouvernementale des cantons alpins continua de rejeter les protocoles d'application. En automne 1995, elle suggéra au Conseil fédéral d'abandonner le processus de négociation alors que les organisations de protection de l'environnement réclamaient avec insistance une ratification de la Convention.

En février 1996, après mûre réflexion, le Conseil fédéral conclut que, eu égard aux possibilités offertes sur le plan international, la prise en considération des articles standard dans tous les protocoles d'application et l'élargissement du protocole «Aménagement du territoire et développement durable» répondaient de la meilleure manière possible aux exigences des cantons alpins, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Il le fit savoir dans ses réponses à la Conférence gouvernementale des cantons alpins et à l'interpellation Semadeni⁶.

Le Conseil fédéral estima de plus que la Convention offrait aux pays alpins une bonne base de collaboration dans tous les domaines importants pour la protection et le développement durable de l'espace alpin et que l'harmonisation des standards écologiques dans l'arc alpin ne pouvait qu'être profitable à la Suisse. Il décida que

⁵ Documents Environnement n° 2: Analyse des aspects socio-économiques de la Convention alpine et des protocoles, OFEFP 1993.

⁶ Interpellation Semadeni du 13 décembre 1995: Ratification de la Convention alpine (95.3583).

la Confédération et les cantons alpins devaient collaborer étroitement pour aplanir les divergences qui subsistaient. La Conférence gouvernementale des cantons alpins et la Confédération convinrent ensuite d'instituer un groupe de travail paritaire en vue de déterminer les conditions générales et le calendrier de la ratification de la Convention et de ses protocoles d'application.

1.2.4.2 La réunion d'Arosa (23 et 24 août 1996)

Sous l'autorité de M^{me} Ruth Dreifuss, Conseillère fédérale, et de M. Klaus Huber, Conseiller d'Etat (GR), des membres ou des délégués des exécutifs des cantons de Berne, des Grisons, d'Obwald, d'Uri, de Saint-Gall, de Vaud et du Valais rencontrèrent à Arosa les directeurs ou des représentants de la Direction du droit international public et des offices fédéraux de l'environnement, des forêts et du paysage, de l'aménagement du territoire (aujourd'hui: du développement territorial), de l'industrie, des arts et métiers et du travail (aujourd'hui: Secrétariat d'Etat à l'économie), de l'agriculture, des transports ainsi que de l'économie des eaux (aujourd'hui: Office fédéral des eaux et de la géologie). Un accord put être trouvé sur les points litigieux après une analyse détaillée des protocoles d'application. Il a été arrêté dans la *Déclaration sur la Convention alpine* rédigée dans ces termes:

«Les dispositions de la Convention alpine et des protocoles d'exécution déjà rédigés correspondent dans une large mesure au droit suisse actuellement en vigueur: les lois suisses existantes permettent de répondre aux exigences posées par la Convention alpine; elles vont même souvent au-delà de ces exigences. Aucune révision des lois concernées ne sera donc nécessaire. Dans certains cas, des déclarations interprétatives peuvent être faites lors de la ratification des protocoles; le Conseil fédéral peut également inclure des explications dans son message à l'Assemblée fédérale, afin d'assurer toute la clarté nécessaire.

L'objectif de la Convention alpine est de promouvoir le développement durable de l'espace alpin en instituant un équilibre entre protection de l'environnement et exploitation économique. Elle souligne ainsi l'importance particulière de l'arc alpin en tant qu'espace naturel, cadre de vie, zone économique et lieu de détente.

Sur le plan de la politique extérieure, la Convention alpine donne l'occasion à la Suisse d'exprimer sa volonté de participer à la recherche de solutions au niveau international et transfrontalier.

Le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la ratification de la Convention permettra de souligner l'importance et la valeur de l'espace alpin en Suisse et de confirmer la politique actuelle d'aide aux régions de montagne en lui donnant une nouvelle légitimation, en la consolidant et en lui permettant de se développer.

L'application des protocoles relève dans une large mesure de la compétence des cantons.

La Confédération est prête à apporter tout son soutien aux cantons pour la mise en œuvre et la réalisation de l'objectif commun de développement durable. Les projets futurs et ceux qui sont déjà en cours doivent en effet tenir compte de l'impact régional des mesures prises dans les différents secteurs.»

La voie était donc libre pour l'élaboration du message relatif à la ratification, un processus qui fut à nouveau mené dans un esprit constructif par la Confédération et les cantons alpins.

1.2.4.3 La ratification de la Convention-cadre par la Suisse

Décision fut prise à la réunion de travail d'Arosa des 23 et 24 août 1996 d'élaborer le message relatif à la ratification de la Convention alpine (Convention-cadre) et des cinq protocoles d'application qui étaient prêts à ce moment-là mais que la Suisse n'avait pas encore signés, soit les protocoles «Aménagement du territoire et développement durable», «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne» et «Tourisme».

Les principales préoccupations des cantons

Dans le cadre du processus d'élaboration du message de 1997, la Confédération et les cantons alpins parvinrent, lors de la conférence de Berne en mars 1997 (cf. ch. 2.3.1), à trouver un consensus concernant les principales préoccupations des cantons alpins. Il avait alors été convenu de résumer ces préoccupations dans un chapitre à part. Ces positions ayant été confirmées lors de la conférence de Glaris de juin 2001 (cf. ch. 1.2.4.4), elles sont à nouveau reproduites dans le présent message.

Par la ratification de la Convention alpine et des protocoles «Aménagement du territoire et développement durable» «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne» et «Tourisme», la Suisse confirme la politique qu'elle a déjà engagée en faveur d'un développement équilibré des régions de montagne du point de vue de la protection et de l'exploitation de leurs ressources. Cette politique vise à considérer aussi bien la protection de l'espace alpin que le droit de la population résidante au développement économique. Des services de base suffisants et une compensation appropriée des prestations d'intérêt public fournies par l'espace alpin, dans le cadre de projets en cours et futurs, s'inscrivent dans cette logique. Par la Convention alpine et ses protocoles, la promotion des régions de montagne en Suisse acquiert une légitimité politique supplémentaire. Dans les limites de cette politique d'indemnisation et de soutien, ainsi que généralement pour la réalisation des protocoles, la Confédération garantira l'autonomie d'exécution des cantons, dans le respect de la répartition établie des compétences.

Le protocole «Aménagement du territoire et développement durable» contribue de façon prépondérante à établir un rapport plus équilibré dans la Convention entre les objectifs liés à la protection de l'espace alpin et ceux liés à l'exploitation de ce dernier. Aussi sa ratification représente-t-elle pour la Suisse un préalable à l'approbation d'autres protocoles.

La Convention alpine ne change pas la répartition interne des compétences entre la Confédération et les cantons. Dans le cadre de ces compétences, les cantons sont libres de passer des accords avec des régions voisines à l'étranger en vue d'apporter des solutions communes à des tâches conjointes visant à mettre en œuvre la Convention alpine.

La législation suisse en vigueur est considérée comme suffisante pour mettre en œuvre la Convention et ses protocoles d'application au niveau national. De même, les instruments disponibles devraient suffire à garantir les observations, les recherches et les informations demandées par la Convention et ses protocoles. On veillera notamment à ne pas introduire d'instruments et de mesures complémentaires engendrant un surcroît de travail administratif considérable pour les cantons. Au sein des organes internationaux de la Convention, la Suisse défendra également la position selon laquelle la recherche et l'observation en vue de remplir les exigences de la Convention alpine et de ses protocoles doivent s'appuyer, dans la mesure du possible, sur les structures et les instruments existants.

La ratification par les Chambres fédérales

Le 21 mars 1997, le groupe de travail paritaire composé de représentants des cantons et de l'administration fédérale se réunit à Berne en vue d'examiner le projet de message du Conseil fédéral. Celui-ci fut approuvé par les cantons alpins lors de la Conférence de Sarnen du 22 mai 1997. Le message fut transmis aux Chambres fédérales le 10 septembre de la même année et traité par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du Conseil national pour la première fois le 20 octobre 1997. Il fut donné suite, dans un premier temps, à une motion demandant la suspension de la procédure (afin d'attendre la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et de la loi sur l'énergie). La situation put être quelque peu débloquée à l'occasion des entretiens de Wattenwyl de la session de mars. La CEATE du Conseil national reprit donc ses travaux sur ce dossier lors de sa séance des 20 et 21 avril 1998 à Genève mais ne revint pas sur sa décision du 20 octobre 1997. Le 22 avril 1998 fut ouverte la procédure de consultation concernant le protocole «Energie». Le 28 septembre 1998, la Commission du Conseil national revint finalement sur sa décision de l'année précédente et décida de soumettre la ratification de la Convention alpine (Convention-cadre) ainsi que du Protocole de Monaco à l'approbation du Conseil national. Mais la ratification des protocoles d'application existants devait être reportée jusqu'à ce que tous les protocoles encore en cours de négociation à ce moment-là soient également adoptés. Le Conseil national re rallia à cette décision de la CEATE lors de ses délibérations du 29 septembre 1998 et s'écarta ainsi de la proposition du Conseil fédéral.

La CEATE du Conseil des Etats traita le dossier le 5 novembre 1998 et recommanda de porter le projet d'arrêté fédéral tel qu'approuvé par le Conseil national (c'est-à-dire y compris le changement introduit par rapport à la position du Conseil fédéral) devant le Conseil des Etats. Celui-ci mit le projet aux voix une première fois le 15 décembre 1998 mais biffa un article qui visait à obliger le Conseil fédéral à présenter un paquet composé des huit protocoles existants et prévus (le neuvième protocole du projet soumis à ratification, à savoir le protocole concernant le règlement des différends, n'était pas encore élaboré à cette date). Le 16 décembre 1998, le Conseil national suivit le Conseil des Etats dans ce sens mais déposa simultanément un postulat demandant au Conseil fédéral de soumettre à approbation l'ensemble des huit protocoles mentionnés. La Convention alpine et le Protocole de Monaco furent ainsi ratifiés par la Suisse le 28 janvier 1999 et sont entrés en vigueur pour elle au 28 avril 1999.

1.2.4.4

La conférence de Glaris (6 juin 2001)

Les deux derniers protocoles «Transports» et «Règlement des différends» furent adoptés lors de la 6ème Conférence alpine de Lucerne des 30 et 31 octobre 2000 et signés par la Suisse à cette occasion. La voie est ainsi ouverte à la ratification des protocoles, tant sur le plan national qu'au niveau international. C'est la raison pour laquelle l'Office fédéral du développement territorial (ARE) s'est attelé au printemps 2001 à l'élaboration du message, en concertation avec les cantons. Le 6 juin 2001, les délégué(e)s des exécutifs des cantons alpins ont rencontré à Glaris les représentants des directions de nombreux offices fédéraux, afin de débattre de la ratification des protocoles de la Convention alpine et de leur mise en œuvre ultérieure. Les cantons représentés au sein de la Conférence gouvernementale des cantons alpins, ainsi que les autres cantons alpins présents, se sont alors prononcés en faveur de la ratification des protocoles. Les cantons ont insisté sur le fait que la mise en œuvre de la Convention et de ses protocoles ne devait pas entraîner la création de nouvelles instances, une position qui est partagée par la Confédération. La mise en œuvre doit s'effectuer dans le cadre de l'exécution normale des politiques existantes, par exemple dans le cadre de la politique agricole, de la politique sylvicole ou de l'aménagement du territoire. Partant de la constatation que cette ratification des protocoles ne nécessite pas de modifications des bases légales en Suisse, que la répartition interne des compétences n'en est pas affectée et que le principe de subsidiarité reste garanti, la Confédération et les cantons se sont prononcés favorablement en particulier pour les raisons suivantes:

- a. Sur le plan national, la Convention alpine appuie les efforts en vue d'un développement durable des régions de montagne.
- b. La politique suisse en faveur des régions de montagne acquiert une légitimité au niveau international dans le cadre de l'Union européenne et est consolidée pour l'avenir.
- c. En participant activement à la concrétisation de la Convention alpine, la Suisse s'investit non seulement dans la promotion d'une part importante de son propre territoire mais aussi, au-delà de ses frontières, dans un projet d'intérêt régional et européen.

Dans le cadre d'une consultation écrite organisée au mois d'octobre 2001, les cantons alpins ont une nouvelle fois confirmé leur soutien à la ratification des protocoles de la Convention alpine.

1.2.5

La délimitation de l'espace alpin en Suisse

En 1991, lors de la deuxième Conférence alpine de Salzbourg, le champ spatial d'application de la Convention alpine fut déterminé au niveau des communes concernées. Fait inédit, l'ensemble de l'espace alpin a ainsi été délimité de façon homogène et officielle. Les Alpes sont définies comme un espace cohérent et autonome en Europe, caractérisé par des problèmes communs et en même temps suffisamment étendu pour avoir un poids politique à l'échelon européen.

Environ 60 % de la Suisse, soit un territoire de quelque 25 000 km², subdivisé en près de 1000 communes, tombe dans le champ d'application de la Convention alpine et de ses protocoles. La délimitation s'est effectuée de façon autonome,

compte tenu des unités administratives et politiques, c'est-à-dire en fonction des cantons, des districts ou des communes (cf. liste en annexe). Relevons à cet égard que chaque politique sectorielle suisse définit le périmètre des régions de montagne selon ses propres critères légaux. La délimitation de périmètres sectoriels spécifiques s'est effectuée et, au besoin, s'effectuera encore de manière ad hoc, selon des critères tels que la structure économique, la capacité financière, l'altitude, la topographie, le climat, etc. Ces périmètres sont parfois plus restreints et parfois plus étendus que le champ d'application de la Convention alpine. Les territoires qui relèvent du champ d'application de la Convention alpine mais qui ne se situent pas dans un champ d'application sectoriel de droit interne ne peuvent faire valoir, en vertu de la Convention alpine et de ses protocoles, aucune prétention à un statut privilégié en matière de législation, de subventions ou autre.

La Convention et les protocoles n'auront pas d'effets directs sur les définitions actuelles des régions de montagne. Pour les délimitations spatiales dans la future législation, les mesures de politique sectorielle resteront basées sur des critères matériels spécifiques. A cet égard, le champ d'application de la Convention alpine pourra toutefois constituer une délimitation possible. Le programme «Espace alpin», rattaché à l'initiative communautaire de l'Union européenne INTERREG IIIB (cf. ch. 1.2.6 ci-après), s'applique à un périmètre plus étendu englobant également les territoires avoisinant les Alpes. Toute la superficie de la Suisse en fait partie. Cela ne doit pas être considéré comme une contradiction avec la Convention alpine – dont le périmètre, comme déjà évoqué, n'a pas d'incidence directe sur les politiques sectorielles – mais comme un prolongement et un développement. Il est indéniable, tant en ce qui concerne la Convention alpine qu'INTERREG IIIB, que les problèmes de l'arc alpin ne peuvent être résolus qu'en tenant compte des interdépendances existant avec les territoires environnants.

1.2.6 La Convention alpine dans le contexte des efforts européens et mondiaux en matière de développement durable des régions de montagne

Dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui s'est tenue à Rio en juin 1992, la Suisse n'a pas ménagé ses efforts en faveur du développement durable des régions de montagne de la planète. Ces travaux furent intégrés dans le chapitre 13 (développement durable des régions de montagne) de l'Agenda 21⁷. La collaboration active de la Suisse au sein des institutions de la Convention alpine est à considérer comme un élément de la mise en œuvre des décisions et de la teneur de la Conférence de Rio dans le domaine du développement durable des régions de montagne.

L'année 2002, c'est-à-dire dix ans après la Conférence de Rio, a été proclamée par l'ONU Année internationale de la montagne. Pour cette occasion, la Suisse réalise, sous la direction conjointe de l'ARE (aspects nationaux) et de la DDC (aspects mondiaux), un programme propre visant à sensibiliser la population aux problèmes et aux exigences de l'espace alpin ainsi qu'aux défis d'un développement durable des régions de montagne. Lors de la sixième Conférence alpine des 30 et 31 octobre

⁷ Cf. Sommet de la Terre, Agenda 21, Programme d'action des Nations Unies à partir de Rio, Publication des Nations Unies, 1992

2000 à Lucerne, les Etats signataires de la Convention alpine ont été invités à ratifier les protocoles d'application au cours de l'année 2002 à titre de contribution à l'Année internationale de la montagne.

Deux conventions globales ont par ailleurs été signées à Rio, l'une sur la diversité biologique⁸ et l'autre sur le climat⁹. Toutes deux ont également été ratifiées par la Suisse. Les dispositions de ces deux conventions et celles de la Convention alpine se renforcent mutuellement.

Les Alpes font aussi l'objet de la collaboration transnationale institutionnalisée par la Commission européenne. Cette collaboration s'inscrit dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG IIIB qui comprend un programme «Espace alpin». Comme déjà mentionné ci-dessus, ce programme s'applique à un périmètre plus vaste que celui de la Convention alpine. Après l'adoption en 1998 de la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III) pour la période 2000–2006¹⁰, la Suisse peut y participer activement.

INTERREG IIIB est explicitement axé sur la politique d'organisation du territoire. Au niveau européen, l'initiative INTERREG est fondée sur le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et sert à sa mise en œuvre.

A l'instar des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse (cf. ch. 1.3.2), le SDEC, adopté en 1999 par le Conseil des Ministres de l'aménagement du territoire des Etats de l'UE, doit servir de cadre d'orientation pour les politiques sectorielles et les programmes existants et contribuer ainsi à une plus grande cohérence des politiques de l'Union européenne ayant des incidences spatiales. Le SDEC poursuit les trois objectifs fondamentaux suivants:

- Cohésion économique et sociale (objectif de péréquation)
- Développement durable (objectif de conservation)
- Compétitivité équilibrée dans l'espace européen (objectif de développement).

Trois domaines de mise en œuvre ont été définis sur cette base:

- Promotion d'un système urbain équilibré et polycentrique
- Création de possibilités d'accès équivalentes aux infrastructures et à l'information
- Exploitation et développement judicieux du patrimoine naturel et culturel.

Il existe une forte concordance en matière d'approche des problèmes, de stratégies et de principes de mise en œuvre entre le SDEC – et par là INTERREG IIIB et le programme «Espace alpin» – et la politique suisse d'organisation du territoire.

Vu que l'ARE assume la responsabilité pour la Suisse à la fois de la Convention alpine et d'INTERREG IIIB, il est en mesure d'assurer, d'une part, une mise en œuvre cohérente et, d'autre part, une utilisation optimale des synergies.

⁸ Cf. Message du 25 mai 1994 sur la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (FF 1994 III 189).

⁹ Cf. Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques, RS 0.814.01.

¹⁰ RS 616.9.

1.3 La Convention alpine, instrument d'encouragement d'un développement durable dans l'espace alpin suisse

1.3.1 La politique suisse en faveur des régions de montagne

La politique suisse en faveur des régions de montagne jouit d'une longue tradition. Les premières mesures furent spécifiquement sectorielles. Considérées comme prioritaires vu leur portée, l'agriculture et l'économie alpines profitèrent de mesures d'amélioration structurelle et de soutien. Lancée au début des années 70, la politique régionale de la Confédération basée sur des critères économiques permit de soutenir également, dans des régions à l'économie fragile, des domaines sortant du cadre des activités agricoles. La pierre angulaire de la politique régionale, et partant de la politique des régions de montagne, est la loi du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)¹¹.

La LIM s'articule autour des trois axes suivants:

- Régionalisation: Les tâches régionales ne sont plus accomplies par des communes isolées mais par des associations de communes. La régionalisation a conduit à la formation de 54 régions (régions LIM) et est aujourd'hui achevée.
- Etablissement de programmes de développement régionaux avec des objectifs de politique de développement: Ces programmes constituent la base de la collaboration des associations de communes. La première génération de ces programmes a été terminée en 1987. La plupart des régions disposent depuis lors d'un programme de développement de la deuxième génération.
- Promotion des infrastructures: Un fonds alimenté par la Confédération garantit le financement résiduel d'infrastructures locales et régionales. A la fin de l'année 2000, 6208 projets avaient été soutenus grâce à des prêts d'un montant total d'environ 1,85 milliard de francs, et 1360 prêts avaient été accordés à des tiers à des taux préférentiels pour un montant total de 717 millions de francs.

Dès ses débuts, la promotion des régions de montagne fut orientée vers le modèle d'un développement régional autonome, une stratégie «de bas en haut». Après l'élaboration, en 1989, des directives du Département fédéral de l'économie publique applicables à une deuxième génération de programmes de développement régionaux, ces derniers furent orientés vers une planification «globale» au lieu d'être axés uniquement sur des critères économiques. Aujourd'hui, les intérêts socio-économiques, socioculturels et écologiques sont traités sur un pied d'égalité dans la politique régionale: le principe du développement durable est reconnu.

Dans le cadre de la réorientation stratégique de la politique régionale de 1996¹², la LIM avait été soumise à une révision entraînant, entre autres, le transfert d'une grande partie des compétences d'exécution aux cantons et un nouvel ordre de prio-

¹¹ RS 901.1

¹² Message du 28 février 1996 relatif à la nouvelle orientation de la politique régionale, FF 1996 II 1080.

rités passant de la promotion des infrastructures de base au soutien accru accordé à des programmes d'incitation en matière de développement économique.

Autre mesure faisant également partie de la nouvelle orientation de la politique régionale, le programme – limité à dix ans – visant à instituer une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Arrêté fédéral du 21 mars 1997¹³ «REGIO PLUS»), encourage les possibilités de coopération prospectives qui répondent entre autres «aux objectifs de la protection du paysage, du patrimoine culturel et de la nature et aux objectifs de l'aménagement du territoire». Les régions de montagne, au sens de la loi sur l'aide aux investissements, et d'autres régions alpines et préalpines entrent toutes dans le champ d'application de cette mesure d'encouragement de la Confédération.

Pour les régions de montagne situées aux frontières du pays, il est important que, en vertu de la loi sur INTERREG de 1999¹⁴, la Suisse puisse aujourd'hui participer pleinement non seulement à la nouvelle coopération transnationale à grande échelle, présentée sous ch. 1.2.6, mais aussi à la coopération régionale transfrontalière dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG III de l'Union européenne.

Après la réorientation stratégique de 1996, l'étape suivante de la réforme va consister à réexaminer intégralement les instruments de la politique régionale, en réponse aussi aux postulats déposés en 2001 par les Commissions de l'économie et des redevances (CER) du Conseil national et du Conseil des Etats¹⁵. Il s'agira ici principalement de consolider les acquis malgré une concurrence accrue en matière de sites d'implantation.

Le Programme national de recherche 48 «Paysages et cadres de vie des Alpes», qui a été lancé en l'an 2000, pourra également fournir d'importantes impulsions à ce sujet. Ce programme de recherche durera jusqu'en 2006 et abordera les problématiques économiques, écologiques et sociales du développement de l'espace alpin.

1.3.2 La Convention alpine, instrument de développement d'une politique globale en faveur des régions de montagne

La politique en faveur des régions de montagne esquissée ci-dessus comporte déjà diverses mesures pouvant servir d'exemples concrets de mise en œuvre pour la Convention alpine et ses protocoles. La Convention ne réclame pas de nouvelles compétences; elle consolide une politique générale déjà engagée. De plus, elle constitue un cadre permettant, après examen des différents aspects d'un projet, de prendre des décisions adéquates pour l'avenir.

En conformité avec le point de vue partagé à la fois par la Confédération et les cantons sur la nécessité de coordonner la Convention alpine et la politique d'organi-

¹³ FF 1997 II 579

¹⁴ Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'encouragement de la participation de la Suisse à l'initiative communautaire pour une coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III) durant la période 2000–2006, RS 616.9.

¹⁵ 01.3003 Postulat de la Commission de l'économie et des redevances du CN: "Politique régionale. Comblar des lacunes actuelles et meilleure coordination des différents instruments"; 01.3017 Postulat de la Commission de l'économie et des redevances du CE: "Revoir les orientations stratégiques en matière de politique régionale".

sation du territoire (cf. ch. 1.1.2), le Conseil fédéral considère les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse»¹⁶ comme étant le document de référence déterminant pour concrétiser une politique globale de développement durable des régions de montagne. Ces «Grandes lignes» obéissent explicitement aux principes de la durabilité. Le réseau de villes et d'espaces ruraux en constitue l'idée essentielle. Une excellente mise en réseau des espaces urbains et ruraux de tout le pays doit permettre de mieux regrouper les potentiels économiques des différentes parties du territoire et de mettre à profit les synergies possibles, afin que le pays soit renforcé dans son ensemble. Il s'agit parallèlement de maintenir la structure décentralisée de l'urbanisation, importante dans ce pays fédéraliste et plurilingue, et d'empêcher une dispersion accrue des constructions dans l'espace rural. Cette politique, visant à la fois un équilibre spatial et un développement harmonieux du milieu bâti, exige un rapprochement étroit entre l'aménagement du territoire et la politique régionale.

En poursuivant, sur la base des «Grandes lignes», les trois objectifs principaux que sont la compétitivité économique, la sauvegarde de la capacité de régénération de la nature ainsi que la cohésion nationale et régionale, la politique d'organisation du territoire intègre les trois dimensions constitutives d'un développement durable – l'économie, l'environnement et la société.

Pour l'espace alpin, la stratégie est notamment de parvenir à concilier les deux objectifs souvent conflictuels de l'encouragement de l'habitat et des emplois pour la population résidente et de l'accomplissement de tâches écologiques (par exemple la protection contre les dangers naturels). Un tel exercice de corde raide exige un équilibre aussi optimal que possible entre protection et exploitation des ressources.

La Convention alpine et ses protocoles peuvent appuyer ces efforts. Mentionnons quelques lignes directrices communes et complémentaires à ce propos:

- Les programmes de développement régionaux sont axés sur une approche globale et durable et visent à un équilibre des intérêts entre l'utilisation des ressources et la protection de l'environnement.
- La Convention alpine favorise le dialogue et l'harmonisation des intérêts entre le Plateau et les régions alpines.
- Sa mise en œuvre est fondée sur le principe de subsidiarité qui a toujours régi la promotion des régions de montagne. Les régions et cantons de l'espace alpin ont une compétence maximale en matière de mise en œuvre de la Convention mais, dans le même temps, ils en assument aussi la responsabilité.
- La Confédération soutient les cantons dans leurs efforts visant à mettre en place une politique d'organisation du territoire cohérente et durable. La LIM, REGIO PLUS, la politique agricole 2002¹⁷, l'encouragement de l'innovation dans le domaine du tourisme¹⁸ et la Conception du paysage suisse (CPS)¹⁹ en fournissent des exemples.

¹⁶ Rapport du 22 mai 1996 sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, FF 1996 III 526

¹⁷ FF 1996 IV 1

¹⁸ Message du 9 décembre 1996 concernant l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme, FF 1997 I 1346.

¹⁹ FF 1999 2783

- D’une façon générale, la Confédération veille à la compatibilité régionale de ses projets aussi .
- Les mesures de promotion des régions de montagne doivent être renforcées au besoin et dans la mesure du possible. Ainsi, dans le contexte de la libéralisation et des restructurations de Swisscom, de La Poste et des CFF, le Conseil fédéral a notamment décidé d’un paquet de mesures, d’un montant total de 80 millions de francs et d’une durée limitée à 2004, afin d’atténuer les éventuelles répercussions négatives de la libéralisation dans les régions.

Les mesures de développement de la politique en faveur des régions de montagne envisagées dans l’esprit de ces lignes directrices s’inspirent d’une stratégie de partenariat. Une étroite collaboration avec les cantons ainsi qu’une information et une participation complètes des organisations intéressées et de la population concernée sont autant d’éléments favorisant un cadre général prometteur. En participant, la population renforce son identité locale et la conscience de sa propre valeur. Ces deux conditions lui permettent d’assumer ses responsabilités dans le domaine de l’écologie et d’œuvrer ainsi en faveur d’une gestion durable des ressources. La Convention alpine tient compte de ces aspects et tente de les promouvoir, grâce notamment aussi à la participation active de la Suisse. L’ARE, en tant qu’instance fédérale nouvellement responsable de la Convention alpine depuis le début 2001, entend utiliser ses expériences de longue date en matière de collaboration en partenariat avec les cantons, en particulier dans le domaine de la planification directrice cantonale, et les mettre également à profit pour la Convention alpine.

1.3.3 L’encouragement de la collaboration transfrontalière

Les cantons disposent d’une large marge de manœuvre pour mettre en œuvre les objectifs de la Convention alpine. Dans son rapport du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, le Conseil fédéral a confirmé que les cantons pouvaient passer des accords avec l’étranger dans tous les domaines qui sont de leur ressort. Les cantons sont donc libres, dans les limites de leurs compétences, de passer des accords avec des régions voisines à l’étranger pour apporter des solutions communes à des tâches conjointes découlant de la mise en œuvre de la Convention. Ces principes sont inscrits dans la Constitution fédérale (art. 55 et 56). La collaboration transfrontalière est soutenue par l’initiative communautaire INTERREG III de l’Union européenne, à laquelle la Suisse peut pleinement participer (cf. ch. 1.2.6 et 1.3.1).

La Convention alpine et ses protocoles soulignent à maintes reprises l’importance de la participation de la population locale. On peut donc partir de l’idée que dans toutes les parties contractantes – même dans celles organisées de façon plutôt centralisée jusqu’ici –, les collectivités territoriales régionales se voient attribuer des compétences pour appliquer la Convention alpine dans l’esprit du principe de subsidiarité. Du fait qu’elle harmonise les objectifs et renforce la participation des collectivités territoriales locales et régionales, la Convention alpine facilite la collaboration transfrontalière.

1.4 L'objet soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale

1.4.1 Les huit protocoles d'application adoptés et le protocole sur le règlement des différends

Les huit protocoles d'application et le protocole additionnel sur le règlement des différends, qui sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale, ont été élaborés et adoptés au niveau international entre 1991 et 2000. Il s'agit des protocoles suivants: «Aménagement du territoire et développement durable», «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne», «Tourisme» et «Protection des sols» – qui furent signés tous ensemble par la Suisse lors de la 5^e Conférence alpine du 16 octobre 1998 à Bled en Slovénie – ainsi que des protocoles «Energie», «Transports» et «Règlement des différends» signés, quant à eux, lors de la sixième Conférence alpine des 30 et 31 octobre 2000 à Lucerne.

Les protocoles de la Convention alpine ont été élaborés dans les quatre langues de la Convention – allemand, français, italien et slovène. De telles données de départ posent naturellement des problèmes de concordance entre les versions linguistiques. Il a fallu assez rapidement se rendre à l'évidence que les protocoles donnaient lieu à des différences d'interprétation parfois considérables. Cette situation a incité le Comité permanent de la Conférence alpine en 1998 à mandater un groupe de travail présidé par la Slovénie pour s'atteler aux premiers travaux d'harmonisation linguistique des protocoles «Aménagement du territoire et développement durable», «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne», «Tourisme», «Protection des sols» et «Energie». Sous la présidence de la Suisse (1999–2000), le Comité permanent a chargé en 1999 un autre groupe de travail, dirigé conjointement par la Suisse et l'Autriche, de poursuivre et de terminer ces travaux. Le résultat fut entériné lors de la sixième Conférence alpine des 30 et 31 octobre 2000 à Lucerne. Le protocole «Transports», adopté lors de cette même Conférence, a été harmonisé immédiatement après la fin des négociations le concernant (fin avril 2000), indépendamment des autres protocoles. Quant au protocole sur le règlement des différends, il n'eut pas besoin d'être harmonisé, car il a fait l'objet dès le départ d'une attention plus soutenue quant à une meilleure concordance des textes. Ces travaux d'harmonisation ont permis d'éliminer des contradictions linguistiques importantes dans les différents protocoles et d'atteindre également un haut niveau de qualité en matière linguistique et terminologique. La Suisse avait un intérêt tout particulier à l'élimination de ces différences dans la mesure où trois des langues officielles de la Convention alpine sont également des langues officielles de la Confédération. Les versions harmonisées des protocoles soumis sont, dans une large mesure, propres à éviter des difficultés d'interprétation ultérieures.

En accord avec le mandat conféré par le Comité permanent de la Conférence alpine et selon constatation établie par la 6^e Conférence alpine, les protocoles adoptés et déjà signés n'ont subi entre-temps aucune modification de contenu.

A ce jour, presque toutes les Parties contractantes de la Convention alpine ont signé la plupart des protocoles d'application. La voie est ainsi ouverte à leur ratification dans tous les pays. Lors de la sixième Conférence alpine de Lucerne, les Parties contractantes ont été invitées «à titre de contribution à l'Année internationale de la montagne et dans la perspective du Sommet de Rio plus 10 en 2002, à entreprendre tous les efforts en vue de mener à terme les procédures de ratification et de mettre

l'accent de la collaboration internationale dans le cadre de la Convention alpine sur leur mise en œuvre». Toutes les Parties contractantes (à l'exception de l'UE) ont ouvert les procédures de ratification à ce jour, plusieurs pays vont ratifier les protocoles avant fin 2002.

1.4.2 La consultation relative aux protocoles adoptés jusqu'en 1997 «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Aménagement du territoire et développement durable», «Tourisme» et «Forêts de montagne»

La procédure de consultation organisée durant l'été 1994 (qui concernait les quatre protocoles «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Aménagement du territoire et développement durable» et «Tourisme») recueillit 92 avis. Le Conseil fédéral prit connaissance du résultat de la consultation le 12 décembre 1994.

La réponse de la Conférence gouvernementale des cantons alpins fut marquée par un refus plus ou moins net des textes des protocoles ainsi que par une déception certaine à l'égard du processus de négociation internationale. De l'avis de ladite conférence, les préoccupations de la Suisse quant à une prise en considération appropriée des impératifs de la population résidante, de ses possibilités de développement économique et de l'indemnisation des désavantages inhérents à la protection des ressources n'avaient pas été suffisamment prises en compte dans le processus de négociation internationale. La Conférence gouvernementale mit aussi le doigt sur l'absence de caractère obligatoire des mesures d'encouragement ainsi que sur le flou qui entourait l'exécution, la subsidiarité et l'indemnisation relative aux ressources. D'autres cantons adoptèrent la même attitude de refus que la Conférence gouvernementale. Seuls quelques-uns approuvèrent les projets de protocoles. La plupart des associations économiques se montrèrent critiques face aux textes présentés.

Les partisans de la Convention alpine et de ses protocoles d'application avancèrent qu'un développement durable de l'espace alpin sur la base d'une politique globale était nécessaire aussi bien matériellement que politiquement. La participation de l'UE fut particulièrement appréciée parce qu'elle engageait cette dernière à mener une politique alpine spécifique. Les partisans de la Convention soulignèrent aussi les avantages que la population résidante pouvait retirer de l'inscription de ses préoccupations socio-économiques dans les textes des protocoles.

Effets de la consultation sur les négociations internationales:

La délégation suisse fut en mesure, en 1994 déjà, de faire inscrire d'autres éléments socio-économiques dans les protocoles. C'est ainsi que chacun des protocoles comporte désormais une disposition relative à la participation des collectivités territoriales aux procédures et aux décisions. Le principe de l'indemnisation de prestations particulières fut repris dans les protocoles «Aménagement du territoire et développement durable» et «Protection de la nature et entretien des paysages» (art. 10, al. 4, ainsi que art. 11, al. 2), alors que la prise en compte des intérêts de la population résidante fut inscrite dans l'article présentant l'objectif du protocole «Protection de la nature et entretien des paysages». Les cantons alpins acceptèrent les protocoles au

cours du processus de rapprochement entre la Confédération et les cantons et notamment lors de l'accord d'Arosa (cf. ch. 1.2.4.2).

En raison de l'emploi du temps chargé des différentes délégations, une consultation informelle sur les deux protocoles «Protection des sols» (voir le compte-rendu détaillé sous 1.4.3) et «Forêts de montagne» eut lieu à relativement court terme durant l'été 1995. Par rapport aux consultations précédentes, le nombre d'avis remis fut moins important. Le protocole «Forêts de montagne» reçut un accueil très favorable vu que ses objectifs et ses mesures coïncident dans une large mesure avec la législation en vigueur sur les forêts.

1.4.3 La consultation relative aux protocoles adoptés après 1997 «Protection des sols», «Energie», «Transports» et «Règlement des différends»

Consultation relative au protocole «Protection des sols»

La procédure de consultation relative au protocole «Protection des sols» eut lieu au cours de l'été 1995. Tous les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et quelque 120 associations, commissions et offices fédéraux furent invités à se prononcer. Un bon tiers d'entre eux ont répondu.

Les avis exprimés divergeaient parfois. Le conflit d'intérêts entre protection et exploitation des ressources dans l'espace alpin, qui était déjà apparu lors des consultations sur les autres protocoles, se manifesta à nouveau ici.

Les cantons alpins rejetèrent le projet dans sa forme initiale en renvoyant à leurs prises de position sur les autres protocoles, dans lesquelles ils avaient demandé une meilleure prise en compte des exigences socio-économiques.

Les associations économiques adoptèrent une position semblable: elles critiquèrent le déséquilibre entre les intérêts liés à l'exploitation des ressources et ceux liés à leur protection ainsi que les redondances avec d'autres protocoles (notamment les protocoles sur l'aménagement du territoire et sur le tourisme).

Les 16 organisations de protection de l'environnement et de la nature qui se sont prononcées furent d'un avis diamétralement opposé. Elles estimèrent que le protocole sur la protection des sols était, de tous les protocoles, celui qui tenait le mieux compte de l'idée fondamentale de la protection des Alpes fixée dans la Convention-cadre, que précisément la conjonction d'une protection qualitative et quantitative des sols était d'une grande importance et que certaines redondances avec d'autres protocoles étaient matériellement tout à fait justifiées. Elles approuvèrent le projet de protocole tout en soulignant, pour certaines d'entre elles, les nécessités d'une coordination avec les autres protocoles et d'une participation optimale de la population concernée aux processus de décision.

Le protocole fut par la suite complètement remanié par le groupe d'experts international et à nouveau soumis aux cantons alpins au début 1997. Cette fois, les réactions furent largement positives. Les cantons reconnurent qu'une protection des sols appliquée de manière conséquente était un investissement efficace dans l'avenir économique de l'espace alpin. La plupart des demandes de modification – qui concernaient surtout la récolte des données – purent être introduites lors de la dernière mise au point du protocole au niveau international.

Consultation relative au protocole «Energie»

Une consultation des milieux intéressés sur le protocole «Energie» fut menée du 23 avril au 10 juillet 1998. Le Conseil fédéral prit connaissance du résultat de cette consultation le 5 octobre 1998 et décida de repousser la signature de ce protocole, au vu des dossiers encore en suspens en matière de politique énergétique (loi et redevances sur l'énergie).

Les avis exprimés lors de cette consultation furent assez partagés. La Conférence gouvernementale des cantons alpins se prononça de manière positive, tout en exprimant certaines réserves. A son avis, l'utilisation des forces hydrauliques aurait dû être davantage encouragée'. Elle demanda en outre d'attendre le résultat des débats parlementaires en matière de politique énergétique avant de procéder à la signature dudit protocole. Certains cantons partagèrent cette opinion, d'autres eurent un avis plus favorable tandis que deux d'entre eux rejetèrent ce protocole.

La plupart des partis politiques et des associations économiques se montrèrent critiques face au texte proposé, alors que quelques partis s'exprimèrent favorablement tout comme l'ensemble des associations liées à la protection de la nature et du paysage.

Le Parlement ayant terminé ses débats en matière de politique énergétique, il résulta que le protocole «Energie» était conforme à la politique suisse dans ce domaine. Il put être signé lors de la sixième Conférence alpine qui s'est tenue les 30 et 31 octobre 2000 à Lucerne.

Consultation relative au protocole «Transports»

Le 22 octobre 1999, le Comité permanent de la Conférence alpine décida que serait organisée, dans tous les Etats signataires de la Convention alpine, une procédure de consultation sur le protocole «Transports». Sur ce, le 20 décembre 1999, le Conseil fédéral chargea le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de procéder à une consultation.

Tous les cantons, 15 partis politiques et 65 organisations et associations intéressées furent invités à prendre position. La consultation dura jusqu'au 25 février 2000. 58 % des 88 avis remis approuvèrent le protocole sur les transports dans son principe. La grande majorité des cantons s'exprimèrent positivement car, à leurs yeux, ledit protocole fixait les conditions générales nécessaires à la réalisation d'une mobilité durable dans l'arc alpin et renforçait les principes de la politique suisse en matière de transports.

Seuls quatre partis nationaux se prononcèrent. Tandis que deux d'entre eux souscrivirent en principe au texte soumis en exigeant simultanément que ses objectifs soient traduits par des mesures concrètes, un autre parti rejeta ce projet comme étant trop unilatéralement axé sur les aspects écologiques. Un quatrième parti le refusa également en invoquant que le trafic en soi était présenté sous un jour trop défavorable et qu'il était peu tenu compte des nouvelles technologies susceptibles d'améliorer la qualité de la vie.

Quatre associations économiques rejetèrent catégoriquement le protocole sur les transports. Les avis des autres associations et organisations étaient partagés à parts égales. Parmi les partisans, l'on comptait les associations et les entreprises des transports publics, les organisations privées actives surtout dans les régions de montagne, les syndicats et la plupart des associations de protection de l'environnement. Pour eux, le protocole «Transports» contribue à une politique durable des

transports dans toute l'Europe. Ils soutenaient tout particulièrement l'objectif d'une modernisation de l'infrastructure ferroviaire qui, à leur avis, favorise le transfert du trafic sur le rail.

Les opposants au projet regroupaient les associations de transports routiers, les milieux de l'aéronautique et certaines associations professionnelles. Ils exprimèrent la crainte que la restriction imposée à la construction de routes et d'aéroports, telle que proposée par le protocole sur les transports, ne mette un frein au développement économique. La plupart de ces milieux estimèrent que le protocole était trop favorable aux transports publics et critiquèrent de façon générale le principe de la vérité des coûts, celui-ci conduisant le plus souvent, à leurs yeux, à renchérir le trafic routier.

Un certain nombre de propositions importantes résultant de la consultation nationale furent reprises dans les négociations internationales et entraînèrent des adaptations du protocole, en particulier à l'art. 11 (trafic routier) et à l'art. 12 (trafic aérien). Dans le cadre de la sixième Conférence alpine, qui eut lieu les 30 et 31 octobre 2000 à Lucerne, la version remaniée du protocole (cf. le texte du protocole «Transports» en annexe) fut adoptée par toutes les Parties contractantes à la Convention alpine et signée par la ministre de l'environnement de la France et les ministres de l'environnement de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Autriche, de Monaco, du Liechtenstein et de la Suisse.

Consultation relative au protocole «Règlement des différends»

Une consultation sur le projet du protocole «Règlement des différends» fut effectuée durant l'été 2000.

La grande majorité des cantons qui répondirent à la consultation étaient favorables au protocole en question. Plusieurs cantons émirent des critiques à l'égard de certaines dispositions de procédure sans toutefois remettre en question de manière générale la nécessité d'une telle procédure de règlement des différends.

Le protocole reçut un accueil positif auprès des partis politiques – à une exception près – ainsi qu'auprès des associations de protection de l'environnement.

La plupart des avis négatifs émis provinrent des associations économiques. Cette critique est étroitement liée au refus en bloc de la Convention alpine et de ses protocoles par ces organisations. Toutes les réponses des associations économiques renvoient ainsi explicitement aux aspects de la Convention alpine qu'elles considèrent comme négatifs.

En résumé, on peut dire que la majorité des milieux intéressés qui ont pris part à la consultation se sont en principe exprimés de manière positive au sujet du protocole sur le règlement des différends.

1.5 Les aspects juridiques et la mise en œuvre

1.5.1 La mise en œuvre nationale de la Convention alpine et de ses protocoles

En vertu de la conception de la Convention alpine et de ses protocoles d'application, il incombe aux Etats signataires de réaliser les mesures et les objectifs fixés en recourant à des moyens appropriés. De ce fait, ni les dispositions de la Convention ni celles de ses neuf protocoles ne sont directement applicables. Au plan national, elles n'ont donc pas d'influence directe sur les droits et devoirs de chacun. Dans la mesure où le droit national ne satisfait pas aux exigences de la Convention, les Etats signataires sont tenus de procéder aux adaptations qui s'imposent. Les obligations générales contenues dans la Convention sont décrites plus en détail dans les protocoles. Là également, les Parties contractantes sont uniquement tenues d'œuvrer à la réalisation de certains objectifs, dans les limites des obligations générales et de leur mise en œuvre (p. ex. conservation ou création d'espaces protégés, art. 11 du protocole «Protection de la nature et entretien des paysages») ou de tenir compte de certains principes (p. ex. méthodes d'exploitation respectueuses de la nature, art. 9 du protocole «Agriculture de montagne»). Là où le droit national des Parties contractantes ne contient pas encore les instruments nécessaires à la prise en compte de ces aspects de la Convention, ces parties doivent adapter leurs bases légales.

Il convient de relever les mécanismes prévus par la Convention alpine en cas de différend. En ratifiant le protocole sur le règlement des différends, une partie s'engage à accepter un éventuel jugement arbitral et à prendre les dispositions nécessaires. Le protocole sur le règlement des différends ne prévoit toutefois pas de mesures de sanction en cas de non-application du jugement arbitral (cf. ch. 2.2.10).

1.5.2 La compatibilité avec le droit national

En cas de ratification, la Suisse pourra remplir toutes les obligations prévues par la Convention et par ses protocoles d'application sans modifier son droit national. Les bases juridiques, en particulier dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'aide aux investissements dans les régions de montagne, de la protection de l'environnement, de la protection de la nature et du paysage et de l'économie forestière, ainsi que celles de la nouvelle politique agricole et de la nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons, satisfont aux exigences de l'ensemble des dispositions de la Convention alpine, du moins ne s'y opposent pas ou vont même au-delà. En outre, sous le titre «mesures complémentaires», chaque protocole prévoit la réserve de réglementations nationales plus sévères. Le Conseil fédéral n'envisage pas de modifier le droit national comme conséquence directe de l'entrée en vigueur de la Convention alpine et de ses protocoles.

1.5.3 Une ratification indépendante des différents protocoles d'application

L'art. 2, al. 3, de la Convention jette les bases des protocoles d'application de la Convention alpine, à l'exception du protocole sur le règlement des différends. Les protocoles d'application concrétisent les dispositions, réparties par domaine, men-

tionnées à l'art. 2, al. 2, de la Convention. Les Parties contractantes peuvent adhérer aux protocoles d'application ou les ratifier. Une adhésion à la Convention ou sa ratification ne s'étend donc pas à ses protocoles. Pour entrer en vigueur dans un Etat, tout protocole peut et doit être signé et ratifié séparément, ou faire l'objet d'une adhésion.

1.5.4 La mise en œuvre

Etant donné que la Convention alpine et ses protocoles d'application ne requièrent pas d'adaptation des bases légales en Suisse, la mise en œuvre s'effectue dans le cadre de l'application du droit en vigueur. Plus précisément, la mise en œuvre a implicitement lieu dans le cadre des politiques sectorielles existantes et leur exécution. Il n'est donc pas prévu de mettre en place de nouveaux instruments d'exécution ni de nouvelles structures pour les besoins de la Convention alpine et de ses protocoles.

Les compétences attribuées aux différentes politiques sectorielles demeurent également inchangées. La Convention ne précise ni le mode ni l'échelon de sa mise en œuvre et de celle de ses protocoles. La Suisse est ainsi libre de régler l'exécution en conformité avec la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons prévue par sa Constitution, répartition qui n'est pas affectée par la Convention alpine. La conception des protocoles tient compte des principes du fédéralisme et de la subsidiarité. De l'avis du Conseil fédéral, les cantons représentent en règle générale le niveau le plus approprié pour garantir l'application de la Convention et de ses protocoles et pour sauvegarder les intérêts des collectivités territoriales directement concernées et de leur population.

Le Conseil fédéral n'entend cependant pas assimiler cette orientation de principe à de la passivité. Les marges de manœuvre existant à l'intérieur du droit et des politiques en vigueur doivent être mises à profit pour accentuer les aspects du développement durable voulus par la Convention alpine. Cette dernière doit contribuer à dynamiser la politique suisse en faveur des régions de montagne et doit servir, sur le plan international, à mieux faire valoir les intérêts de l'espace alpin en Europe. Au niveau du contenu, les impulsions ainsi données au développement durable doivent porter de manière équitable sur les trois composantes écologique, économique et sociale et intégrer la dimension spatiale (coordination avec la politique d'organisation du territoire). Le fait que, en vertu de l'accord intervenu entre la Confédération et les cantons (cf. ch. 1.1.2), un rôle clé et une fonction charnière et faîtière aient été conférés au protocole «Aménagement du territoire et développement durable» (cf. ch. 1.3.2) atteste de cette volonté.

2 Partie spéciale

2.1 La Convention-cadre

2.1.1 Considérations générales

Il est rapidement apparu que l'élaboration de bases communes pour atteindre les objectifs visés par la Convention alpine exigerait un processus de longue haleine. Aussi, il parut judicieux de fixer à relativement brève échéance les objectifs et les

procédures générales dans une Convention-cadre et de régler dans une seconde étape les détails de la réalisation dans des protocoles d'application.

La Convention-cadre – qui a déjà été ratifiée par la Suisse en 1999 et qui ne fait donc plus l'objet du présent paquet de protocoles soumis à approbation (cf. ch. 1.1.1) – précise surtout les objectifs généraux visant à conserver les fonctions multiples de l'espace alpin comme cadre de vie, espace naturel et zone économique ainsi que les mécanismes législatifs et exécutifs. Le champ d'application est limité géographiquement au territoire alpin, tel que défini dans l'annexe à la Convention.

Le préambule de la Convention souligne l'importance écologique, économique, culturelle et historique que revêt l'espace alpin pour les pays concernés, sans toutefois que des obligations concrètes découlent de cette mise en évidence. Formulé en termes généraux, un engagement des Parties contractantes fait l'objet de l'art. 2 de la Convention. Conformément au premier alinéa, et dans le respect des principes de prévention, de causalité et de coopération, les parties doivent mener une politique globale de préservation et de protection des Alpes. Il convient ainsi d'utiliser les ressources disponibles avec discernement, en envisageant le long terme, et de prendre équitablement en considération les intérêts des collectivités publiques concernées. Pour atteindre ces objectifs, les Parties contractantes doivent prendre des mesures adéquates dans plusieurs domaines, notamment dans ceux de l'agriculture de montagne, de l'aménagement du territoire et du développement durable, du tourisme, des transports, de la protection de la nature et de l'entretien des paysages, des forêts de montagne, de la protection des sols, de la protection de l'air, de l'énergie ainsi que de la gestion des ressources en eau. En vertu de la Convention, en plus de l'obligation de mener une politique adéquate, les Parties contractantes doivent effectuer des travaux de recherche dans ces domaines, développer des programmes coordonnés pour l'observation systématique des Alpes et harmoniser les travaux scientifiques – y compris la collecte des données nécessaires. Les Parties contractantes doivent aussi coopérer sur les plans juridique, scientifique, économique et technique. L'échange des informations pertinentes pour la mise en œuvre de la Convention entre également dans cette collaboration. En outre, l'opinion publique doit être informée de manière adéquate sur les résultats des recherches et des observations effectuées ainsi que sur les mesures concrètes qui en découlent.

Les huit protocoles d'application (sans le protocole sur le règlement des différends) concrétisent et expliquent en détail les dispositions générales de la Convention. Par conséquent, les droits et les devoirs des Parties contractantes découlant de la Convention sont pour l'essentiel compris dans les protocoles. Ceux-ci doivent donc être soumis au Parlement pour approbation, comme le stipule l'art. 166, al. 2, de la Constitution fédérale (cst.). On recourra aux principes et aux objectifs précisés dans la Convention pour interpréter les dispositions inscrites dans les protocoles.

2.1.2 Le cadre institutionnel

Le cadre institutionnel de la Convention alpine permet de consigner globalement et par écrit la protection et l'exploitation durable dans les Alpes, de les fixer légalement dans un processus continu et de contrôler l'exécution des dispositions prises (art. 5, al. 4). La Convention demande l'institution d'une Conférence alpine des ministres de l'environnement et d'un Comité permanent. En vertu de l'art. 6 de la Convention et sous réserve de l'approbation des Parties contractantes, la Conférence

alpine se voit notamment confier la tâche de décider des modifications de la Convention, des protocoles et de leurs modifications, et de constituer des groupes de travail. Elle délibère le plus souvent par consensus (art. 7, al. 1). Quant au Comité permanent, sa fonction est d'appliquer les décisions et de veiller à leur suivi. Il prépare notamment toutes les sessions de la Conférence alpine. Celle-ci peut décider de mettre en place un Secrétariat permanent, au titre de service exécutif complémentaire²⁰. L'art. 1, al. 2 et 3, ainsi que les art. 10 et suivants de la Convention ont également des fonctions institutionnelles. Ils formulent des dispositions relevant de la procédure juridique concernant l'entrée en vigueur, la dénonciation et la modification de la Convention ainsi que la possible remise de déclarations par les Parties contractantes.

2.2 Les protocoles

2.2.1 Considérations générales

Les protocoles se fondent sur l'art. 2, al. 2, de la Convention-cadre. Cet alinéa décrit un ensemble de domaines dans lesquels il s'agit de prendre des mesures de mise en œuvre concrètes.

Les projets de protocoles ont été élaborés dans le cadre de groupes restreints d'experts internationaux. Chaque groupe a été placé sous l'autorité d'un Etat. En Suisse, des experts des cantons ont toujours siégé dans ces groupes de travail. Les protocoles ont ensuite été examinés par le Groupe des hauts fonctionnaires ou (une fois la Convention entrée en vigueur) par le Comité permanent, avant d'être renvoyés pour remaniement au groupe d'experts ou transmis pour signature à la Conférence alpine, au niveau ministériel.

Chacun des protocoles soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation sera analysé, commenté et évalué ci-après (cf. ch. 1.4.1). Il s'agit de l'ensemble des neuf protocoles signés par la Suisse (et également, à l'heure qu'il est, par la plupart des autres Parties contractantes): «Aménagement du territoire et développement durable», «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne», «Tourisme», «Protection des sols», «Energie», «Transports» et «Règlement des différends».

Le protocole «Aménagement du territoire et développement durable» revêt pour la Suisse une importance particulière: sa ratification conditionne – non pas juridiquement, mais politiquement – l'acceptation d'autres protocoles. Les aspects du développement économique y occupent une large place, ce qui fait qu'il contribue à un plus juste équilibre entre la protection des ressources et leur exploitation.

Toutes les Parties contractantes ont souhaité que les neuf protocoles adoptés soient ratifiés et mis en œuvre avant de penser à aborder d'autres thèmes. En vertu de la Convention-cadre (art. 2), d'autres protocoles relatifs au régime des eaux, à la gestion des déchets, à la protection de l'air ainsi qu'à la population et sa culture sont en principe envisageables. Ce dernier thème doit faire l'objet de premières réflexions

²⁰ La décision d'instituer un Secrétariat permanent a été prise lors de la 6^e Conférence alpine du 31 octobre 2000 à Lucerne. Son lieu d'implantation sera fixé à la 7^e Conférence alpine (selon toute probabilité fin 2002). Plusieurs villes suisses posent à l'heure actuelle leur candidature pour en héberger le siège.

en vue de renforcer encore davantage les aspects socio-économiques dans la mise en œuvre de la Convention. Il a en effet été décidé, lors de la 6^e Conférence alpine de Lucerne, d'instituer un groupe de travail chargé de réfléchir à un éventuel protocole «Population et culture». Les résultats des travaux de ce groupe seront examinés à l'occasion de la 7^e Conférence alpine prévue fin 2002.

2.2.2 Le protocole «Aménagement du territoire et développement durable»

2.2.2.1 Situation initiale

Le protocole «Aménagement du territoire et développement durable» concrétise en particulier les let. a et b de l'art 2, al. 2, de la Convention-cadre. Il comporte en outre des dispositions essentielles relatives à la manière de mettre en œuvre la Convention alpine. La Conférence alpine a souligné expressément cette portée; bien qu'elle ait refusé le protocole d'application autonome «Economie et société» proposé par la Suisse, elle a complété le protocole d'application originel «Aménagement du territoire» en y introduisant des éléments essentiels relevant du développement socio-économique.

Le protocole d'application en question a été élaboré par un groupe international d'experts placé sous la conduite de la France. La délégation suisse était composée de représentants de l'ancien OFAT et des cantons de Fribourg et d'Obwald. Les délégués des cantons avaient été désignés par la Conférence gouvernementale des cantons alpins.

2.2.2.2 Explications relatives au protocole

Les dispositions générales (chap. I):

L'art. 1 décrit les objectifs d'un développement global de l'espace alpin qui tienne compte des aspects économiques, socioculturels et écologiques (processus horizontal et intégré). En ce sens, les exigences à l'égard de l'espace alpin doivent prendre en considération les intérêts et les besoins particuliers de la population autochtone quant à son cadre de vie et à ses activités économiques (processus coordonné verticalement, respectueux du principe de subsidiarité).

L'art. 2 contraint les Parties contractantes à garantir les conditions générales favorables à la concrétisation des objectifs du protocole d'application dans le respect du principe de subsidiarité. L'art. 3 les invite à coordonner leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement durable avec les exigences de la protection de l'environnement.

Conformément à l'art. 4, il importe de soutenir les objectifs du protocole notamment par une coopération internationale, tout en collaborant ici aussi le plus étroitement possible aux niveaux infranational et régional. En vue de la mise en place d'une politique globale plus cohérente, les objectifs doivent aussi être pris en considération dans les autres domaines abordés (art. 5). Il convient, si nécessaire, d'introduire des instruments particuliers permettant de coordonner les politiques sectorielles entre elles (art. 6).

L'art. 7 «Participation des collectivités territoriales» est un article standard introduit dans tous les textes des protocoles d'application à la suite de l'intervention de la Suisse. Les Parties contractantes sont invitées à déterminer l'échelon territorial le plus adapté à la mise en œuvre et à y faire participer les collectivités territoriales directement concernées.

Les mesures spécifiques (chap. II):

Les art. 8 et 9 décrivent les instruments d'aménagement du territoire et de développement, ainsi que leur contenu.

Des projets particuliers exerçant une influence considérable et durable sur l'environnement doivent être soumis, conformément à l'art. 10, à une étude d'impact qui prenne en compte non seulement leurs effets sur la nature et le paysage mais aussi les conditions de vie de la population résidante. Une coordination internationale s'impose en cas d'impacts transfrontaliers.

En vertu de l'art. 11, les Parties contractantes sont tenues d'examiner diverses possibilités d'indemnisation dans le cadre de la législation nationale. Les régions alpines doivent pouvoir exploiter leurs ressources à des prix de marché appropriés. Il s'agit aussi d'examiner la possibilité de compenser les prestations d'intérêt général de l'espace alpin, les handicaps naturels à la production ou l'abandon de la mise en valeur de certaines ressources à des fins de préservation de l'espace naturel.

L'art. 12 contraint les partenaires à étudier des mesures économiques et financières pour mettre en œuvre les buts du protocole. Sont expressément mentionnés: des mesures compensatoires entre collectivités territoriales (ou cantons), l'utilisation judicieuse des moyens d'encouragement existants et le soutien apporté à des projets transfrontaliers. A cet effet, il est également possible de recourir à des instruments complémentaires qui ne sont pas explicitement mentionnés dans le protocole (art. 13).

Les dispositions du chap. III (recherche, formation et information) et du chap. IV (contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées globalement sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles».

2.2.2.3 Appréciation

Les objectifs du protocole d'application (art. 1) sont en accord avec ceux de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)²¹ et satisfont aux principes inscrits dans la loi.

Les autorités tant fédérales que cantonales se chargent de la coordination des politiques sectorielles (art. 6). Cette harmonisation est encouragée en particulier par la loi sur l'aménagement du territoire et par la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT). Cette instance coordonne les activités fédérales à incidence spatiale. Elle représente l'organe adéquat pour soutenir la mise en œuvre des art. 3 (prise en compte des critères de protection de l'environnement dans les politiques d'aménagement du territoire et de développement durable), 5 (prise en

²¹ RS 700

considération des objectifs dans les autres politiques sectorielles) et 12 (mesures économiques et financières).

Les Parties contractantes s'engagent à établir des plans et des programmes d'aménagement du territoire et de développement durable (art. 8 et 9). Ces exigences sont satisfaites par les lignes directrices et les plans directeurs cantonaux, ainsi que par les programmes de développement et les plans directeurs des régions LIM.

Les études d'impact sur l'environnement de projets particuliers, prévues à l'art. 10, sont déjà prescrites par notre législation sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement.

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons n'est pas remise en cause par le protocole d'application (art. 7; cf. aussi ch. 1.5.4). S'agissant de la participation des collectivités territoriales, le système fédéraliste suisse satisfait déjà aux exigences du protocole.

Au sens de l'art. 7, al. 1, la responsabilité commune de la Confédération et des cantons doit être encouragée, afin de mettre à profit et de développer des synergies lors de l'exécution. Dans le cadre institutionnel, juridique et financier existant, la Confédération apportera son soutien aux cantons et aux régions pour la mise en œuvre des objectifs et mesures du protocole d'application. Les récents projets de réforme suivants tiennent compte des objectifs et autres mesures du protocole et notamment des obligations découlant des art. 11 à 13: la politique agricole 2002, la nouvelle orientation de la politique régionale comprenant trois mesures (révision de la LIM, REGIO PLUS et INTERREG), la promotion du tourisme, la réorganisation des télécommunications et de La Poste (garantie des services de base) et la réforme de la péréquation financière. Cela vaut également pour les mesures limitées dans le temps visant à atténuer les éventuelles répercussions négatives de la libéralisation («crédit des 80 millions»); ces mesures sont destinées à soutenir de nouvelles initiatives dans les régions particulièrement touchées par les restructurations chez Swisscom, aux CFF et à La Poste.

Ces principes devront aussi être pris en compte à l'avenir, notamment dans le cadre des réformes ultérieures de la politique agricole et de la révision totale des instruments de la politique régionale. Cette dernière révision fait suite à la réorientation stratégique de 1996 et s'appuie sur les postulats déposés en 2001 par les Commissions de l'économie et des redevances (CER) du Conseil national et du Conseil des Etats²² (cf. ch. 1.3.1).

Plusieurs législations sectorielles prévoient déjà la compensation de prestations d'intérêt général, de limitations considérables de la mise en valeur des ressources et de désavantages découlant de handicaps naturels à la production (art. 11). La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966²³ sur la protection de la nature et du paysage (LPN), la loi fédérale modifiée du 22 décembre 1916²⁴ sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH), la loi du 4 octobre 1991²⁵ sur les forêts (LFo) et la politique agricole 2002 en fournissent des exemples.

²² 01.3003 Postulat de la Commission de l'économie et des redevances du CN «Politique régionale. Suppression des lacunes existantes et meilleure coordination des différents instruments»; 01.3017 Postulat de la Commission de l'économie et des redevances du CE «Nouvelle orientation stratégique de la politique régionale».

²³ RS 451

²⁴ RS 721.80; RO 1997 991

²⁵ RS 921.0

Tant la politique régionale actuelle que la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons vont plus loin que les objectifs de l'art. 12 (mesures économiques et financières).

Pour résumer, retenons que le protocole «Aménagement du territoire et développement durable» est conforme aux dispositions de la Constitution et de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire et de politique régionale ainsi qu'aux évolutions prévues dans ces domaines. Les engagements contractés n'appellent pas de modifications du droit fédéral.

2.2.3 Le protocole «Agriculture de montagne»

2.2.3.1 Situation initiale

Le protocole «Agriculture de montagne» se fonde sur l'art. 2, al. 2, let. g, de la Convention alpine. En vertu de cet article, les Parties contractantes doivent prendre des mesures appropriées, en particulier aussi pour l'agriculture de montagne, en vue «d'assurer dans l'intérêt général, la conservation, la gestion et la promotion des paysages ruraux traditionnels et d'une agriculture adaptée au site et compatible avec l'environnement, tout en prenant en considération les contraintes économiques dans l'espace alpin».

Le protocole a été établi par un groupe international d'experts sous la conduite de l'Italie. La délégation suisse se composait d'un représentant de l'OFAG et d'un représentant chacun des cantons des Grisons, du Tessin et du Valais.

2.2.3.2 Explications relatives au protocole

Le préambule souligne qu'à l'avenir, vu ses fonctions multiples, l'agriculture de montagne continuera d'apporter une contribution décisive à la société et d'exercer une influence prépondérante sur la nature et le paysage. Les Parties contractantes se déclarent convaincues que les intérêts économiques doivent être rendus compatibles avec les impératifs écologiques, compte tenu des particularités des différentes régions ainsi que du rôle central revenant à l'agriculture dans l'espace alpin. De plus, la population résidante doit pouvoir concevoir elle-même son développement (social, économique et culturel) et y prendre une part active dans le cadre institutionnel existant.

Les dispositions générales (chap. I):

Les art. 1 à 6 décrivent les objectifs du protocole, les obligations fondamentales, le rôle des agriculteurs, la participation des collectivités territoriales ainsi que la coopération internationale. Pour le protocole, les objectifs sont des mesures permettant de «conserver et d'encourager l'agriculture de montagne adaptée au terroir et compatible avec l'environnement. Il vise à reconnaître et assurer dans la durée sa contribution essentielle à la permanence de la population et au maintien d'activités économiques durables, notamment à travers la production de produits typiques de qualité, à la sauvegarde du cadre de vie naturel, à la prévention des risques naturels, à la conservation de la beauté et de la valeur récréative du paysage naturel et rural ainsi qu'à la vie culturelle de l'espace alpin» (art. 1, al. 1). La mise en œuvre du protocole

cherche à optimiser toutes les fonctions de l'agriculture de montagne (art. 1, al. 2). Dans ce but, et en tenant compte du cadre institutionnel existant, les Parties contractantes choisissent le niveau territorial le plus approprié et associent les collectivités concernées aux processus de préparation et de mise en œuvre.

Les mesures spécifiques (chap. II):

Des mesures d'encouragement et de conservation de l'agriculture de montagne sont exposées et précisées aux art. 7 à 16. Elles prennent en compte les spécificités des régions de montagne (indemnisation des handicaps ou désavantages de localisation), l'encouragement de méthodes de production naturelles, le maintien d'un élevage adapté au terroir et de la diversité génétique. D'autres mesures de ce chapitre prévoient la promotion commerciale de produits de l'agriculture de montagne sur la base d'appellations d'origine, l'encouragement de sources de revenus supplémentaires et l'amélioration des conditions de vie et de travail des personnes exerçant des activités agricoles et forestières.

Les dispositions du chap. III (recherche et observation ainsi que formation et information) et du chap. IV (contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles».

2.2.3.3 Appréciation

L'agriculture joue un rôle important pour la survie des régions de montagne. Par leur activité, les paysans de montagne entretiennent et façonnent les paysages naturels et ruraux. Ils garantissent donc le «capital de base» du tourisme tout en fournissant une contribution essentielle au maintien d'une occupation décentralisée du territoire.

La nouvelle loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture²⁶ est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1999. Elle pose les conditions cadres d'un développement durable de l'agriculture en se fondant sur l'art. 104 de la Constitution fédérale. La Constitution ainsi que la loi sur l'agriculture et ses dispositions d'exécution servent de base principale à l'évaluation et à l'analyse du protocole «Agriculture de montagne» de la Convention alpine.

Les objectifs visés par ce protocole rejoignent ceux de la politique agricole suisse. Ils sont compatibles tant avec l'article constitutionnel qu'avec l'article exposant le but de la loi sur l'agriculture. Ceux-ci précisent que, par une production durable et fondée sur le marché, l'agriculture fournit une contribution essentielle à la sécurité d'approvisionnement de la population, au maintien des bases naturelles de la vie, à l'entretien des paysages ruraux ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire. Ce principe d'une agriculture multifonctionnelle assure l'équilibre entre exploitation et préservation des surfaces, équilibre qui est d'une importance décisive pour la survie de l'agriculture, en particulier dans les régions de montagne et de collines.

Pour la Suisse, les mesures énumérées dans le protocole «Agriculture de montagne» (chap. II, art. 7 à 16) font déjà partie de la politique d'encouragement de l'agriculture de montagne. La nouvelle politique agricole tient aussi compte des pré-

²⁶ RS 910.1

occupations de cette agriculture. La loi oblige la Confédération à prendre en considération, dans les mesures qu'elle met en œuvre, les conditions de production et de vie difficiles prévalant en particulier dans les régions de montagne et de collines (art. 4, al. 1, L'Agr). Les handicaps particuliers affectant la production sont compensés par des paiements directs spécifiques en faveur de ces régions. Il s'agit essentiellement des contributions aux frais d'élevage dans des conditions de production difficiles, des contributions pour des terrains en pente ainsi que des contributions d'estivage pour l'exploitation des pâturages alpestres.

L'art. 7, al. 2, du protocole précise: «La contribution que l'agriculture de montagne apporte à la conservation et à l'entretien du paysage naturel ainsi qu'à la prévention des risques naturels, dans l'intérêt général, donne lieu à une compensation appropriée, dans le cadre d'accords contractuels liés à des projets et à des prestations identifiés allant au-delà des obligations générales». Conformément à notre Constitution et à la loi, les prestations d'intérêt général de l'agriculture doivent être dédommagées au moyen de paiements directs (art. 104, al. 3, let. a, cst, et art. 2, al. 1, let. b, L'Agr). La question se pose de savoir si, avec ces deux textes de loi, la Suisse satisfait aux exigences précises du protocole. On peut y répondre par l'affirmative. D'une part, le droit stipule que les paiements directs généraux doivent être liés à la preuve que les prestations écologiques définies sont fournies (art. 104, al. 3, let. a, cst, et art. 70, al. 1 et 2, L'Agr). Ces conditions sont, d'autre part, conformes à l'art. 16 du protocole qui autorise les Parties contractantes à prendre des mesures complémentaires à celles qui sont envisagées. Une adaptation des bases légales n'est donc pas nécessaire.

La Confédération octroie par ailleurs des contributions et des crédits d'investissement afin d'améliorer les structures d'exploitation, les conditions de vie et la situation économique dans les régions de montagne. Des contributions à fonds perdu sont accordées à des exploitations individuelles des régions de montagne, pratique dont ne bénéficient pas les régions de plaine. Les agriculteurs travaillant à temps partiel et ayant un revenu annexe jouissent par ailleurs d'une situation privilégiée si leurs exploitations contribuent à garantir la production ou une densité d'occupation du territoire suffisante.

S'agissant des mesures d'écoulement des produits, la nouvelle politique agricole met en principe sur un pied d'égalité les agriculteurs des régions de montagne et des collines et ceux travaillant en plaine. Les premiers devront également s'imposer sur un marché libre pour écouler leurs produits. L'Etat se contente de fixer les conditions générales ad hoc. Pour encourager l'écoulement des produits agricoles, la Confédération verse des contributions à titre subsidiaire pour des mesures prises en matière de production, de transformation ou de commerce (art. 12 L'Agr). La possibilité de caractériser des produits en provenance des régions de montagne, au moyen d'appellations d'origine et d'indications géographiques, permet non seulement de protéger certains produits agricoles mais aussi de mieux les commercialiser. Les art. 14 à 16 de la loi sur l'agriculture en constituent les bases légales.

Pour ce qui est des aspects écologiques des mesures du protocole «Agriculture de montagne», il y a lieu de se référer aux explications précédentes sur les paiements directs. Le versement de paiements directs généraux est subordonné à la preuve que les prestations écologiques requises sont fournies. Si cette condition n'est pas remplie, les paiements directs sont réduits ou refusés. Les contributions écologiques s'inscrivant dans une stratégie incitative doivent continuer d'être allouées. Cela concerne surtout aussi les contributions d'estivage pour une exploitation naturelle des

pâturages alpestres, importantes pour l'agriculture de montagne. Les impératifs écologiques sont pris en considération lorsque des mesures d'amélioration structurale sont envisagées. Les objectifs de protection, tout particulièrement dans les domaines de l'environnement, des eaux, de la nature et du paysage, sont à égalité de droit avec les objectifs de promotion.

Les textes de loi en vigueur qui s'appliquent à l'agriculture suisse satisfont aux objectifs et aux mesures tels que définis dans le protocole «Agriculture de montagne» de la Convention alpine. Les obligations contractées peuvent être remplies. Des révisions ne sont pas nécessaires.

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

2.2.4.1 Situation initiale

Le protocole a pour objectif «d'assurer la protection, la gestion et, si nécessaire, la restauration de la nature et des paysages de manière à garantir durablement le fonctionnement des écosystèmes, la préservation de la faune et de la flore ainsi que de leurs habitats, le pouvoir de régénération et de production à long terme du patrimoine naturel ainsi que la diversité, l'originalité et la beauté de la nature et des paysages dans leur ensemble» (art. 2, al. 2, let. f, de la Convention alpine; art. 1 du protocole).

Le protocole a été élaboré par un groupe international d'experts sous la conduite de l'Allemagne et avec une participation décisive de la Suisse (deux représentants des cantons alpins faisaient partie de la délégation suisse).

2.2.4.2 Explications relatives au protocole

Le protocole fixe les obligations fondamentales de l'activité nationale et de la collaboration internationale et définit les mesures y relatives.

Les «dispositions générales» (art. 1 à 5) comprennent, hormis la formulation de l'objectif fixé, l'obligation fondamentale de protéger, d'entretenir et de restaurer la nature et le paysage, en tenant compte d'une utilisation compatible avec les exigences écologiques, ainsi que les principes de la coopération internationale en s'attachant particulièrement à la coopération transfrontalière aux niveaux local et régional. Par ailleurs, les dispositions générales stipulent qu'il y a lieu d'intégrer les objectifs du protocole dans tous les domaines politiques (politiques sectorielles), de déterminer l'échelon territorial le mieux adapté à la mise en œuvre (subsidiarité) et de faire participer les collectivités territoriales locales.

Les «mesures spécifiques» (art. 6 à 19) traitent des inventaires, des objectifs ainsi que des mesures et des instruments de la planification. Elles exposent les principes de base et les objectifs de la protection de l'espace alpin, compte tenu des intérêts et de la situation particulière de la population concernée, le rôle décisif et la responsabilité particulière qui incombent à l'agriculture et à la sylviculture, ainsi que les principes régissant les atteintes à la nature et au paysage. Ces articles ont également pour objet la délimitation de zones protégées, le réseau et la protection des écosystèmes, la protection des espèces et des biotopes (y compris les mesures de police

classiques telles que les interdictions de prélèvement et de commercialisation) et les règles en matière d'introduction, de réintroduction et de dissémination des espèces.

Deux autres chapitres sont consacrés, d'une part, à la recherche, à la formation et à l'information (art. 20 et 21) et, d'autre part, au contrôle et à l'évaluation (art. 22 à 24). L'un des éléments principaux ici est la mise sur pied de nouveaux systèmes et méthodes d'observation, d'analyse et d'évaluation, respectivement la prise en compte dans toute la mesure du possible des systèmes existants. Il s'agit aussi d'optimiser la coopération internationale et de favoriser l'information du public. L'observation et la mise en œuvre des obligations découlant du protocole doivent faire l'objet d'un compte-rendu périodique à la Conférence alpine. L'examen et l'évaluation des dispositions protocolaires sont l'affaire des Parties contractantes; celles-ci doivent prévoir, dans le cadre institutionnel existant, la participation des collectivités territoriales concernées ainsi que la consultation des organisations non gouvernementales.

Les dispositions finales (art. 25 à 27) règlent les liens entre le protocole et la Convention-cadre ainsi que les procédures de droit international public (signature et ratification, notifications).

2.2.4.3 Appréciation

Les propositions de la Suisse au sein de la commission d'experts ont abouti à une meilleure prise en compte des aspects socio-économiques: environ deux tiers des dispositions font mention des intérêts de la population résidante, de la participation des collectivités territoriales et d'une utilisation durable des ressources. Relevons à cet égard les dispositions suivantes du protocole: Sous le titre «Obligations fondamentales», l'art. 2 ne mentionne pas uniquement la protection, la gestion et la restauration de la nature et des paysages mais aussi la nécessité de prendre en considération leur utilisation écologiquement raisonnée. L'art. 5, «Participation des collectivités territoriales», permet à chaque Partie contractante de déterminer le niveau organisationnel le mieux adapté à la mise en œuvre (subsidiarité interne) et l'oblige à faire participer les collectivités territoriales directement concernées, dans le cadre institutionnel existant. Les art. 7 et 8 («Aménagement») ne parlent pas seulement de protection et de conservation mais aussi de développement de la nature et du paysage; les paysages ruraux y sont mentionnés au même titre que les paysages naturels. Sous le titre «Protection de base», l'art. 10 prescrit la prise en compte des intérêts de la population locale et reconnaît expressément l'importance de l'agriculture et de la sylviculture pour la protection de la nature et l'entretien des paysages. Il convient de s'assurer de la participation de ces secteurs au moyen d'instruments d'encouragement conformes aux règles du marché (incitations économiques, accords) et de compenser leurs prestations tout comme les éventuelles restrictions d'utilisation. L'art. 24 («Evaluation de l'efficacité des dispositions») prévoit l'association des collectivités territoriales à l'évaluation ainsi que la consultation des organisations privées actives dans le domaine.

L'art. 6 du protocole oblige les Parties contractantes à établir dans les trois ans des inventaires sur la base d'une liste annexée au protocole. En application de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), la Suisse a déjà accompli des travaux de grande envergure dans ce sens, travaux qui peuvent être intégrés aux

présentations requises. Aucun inventaire supplémentaire n'est envisagé en dehors des travaux terminés ou en cours à l'heure actuelle.

La philosophie sous-jacente et les objectifs du protocole «Protection de la nature et entretien des paysages» correspondent à ceux du droit suisse dans les différents domaines légaux concernés. Ces objectifs sont aujourd'hui déjà concrétisés par les articles exposant le programme et le but des principales lois spéciales (cela concerne en particulier – sur la base des dispositions constitutionnelles contenues aux art. 74, 75, 76, 78 et 79 cst – les lois fédérales sur la protection de la nature et du paysage²⁷, la protection de l'environnement²⁸, la pêche²⁹, la chasse et la protection des oiseaux³⁰, la protection des eaux³¹, les forêts et l'aménagement du territoire).

L'analyse des obligations découlant du protocole ne fait pas ressortir de divergences par rapport au droit fédéral en vigueur ou au régime des compétences. Le droit suisse ne présente pas de lacunes liées à l'accomplissement des obligations contractées qui nécessiteraient impérativement des mesures juridiques de la part de la Confédération ou des cantons ou des réserves formelles.

2.2.5 Le protocole «Forêts de montagne»

2.2.5.1 Situation initiale

Le protocole sur les forêts de montagne se fonde sur l'art. 2, al. 2, let. h, de la Convention-cadre, en vertu duquel les Parties contractantes entendent prendre des mesures «en vue d'assurer la préservation, le renforcement et le rétablissement des fonctions forestières».

Le protocole a été élaboré par un groupe international d'experts placé sous la conduite de l'Autriche. Un représentant du canton du Valais et un délégué de l'OFEFP ont représenté la Suisse dans ce groupe. Le fait que notre pays dispose depuis 1993 d'une nouvelle législation moderne sur les forêts (LFo et OFo), axée en priorité sur les problèmes des régions de montagne, a eu pour effet que les experts suisses ont pu inscrire une bonne partie des idées qui sous-tendent cette nouvelle législation dans le protocole sur les forêts de montagne de la Convention alpine. La mise en œuvre de ce protocole en Suisse ne devrait donc pas présenter de difficultés.

Le processus déclenché par l'élaboration du protocole sur les forêts de montagne de la Convention alpine ne s'est pas interrompu après l'achèvement de celui-ci. Les Parties contractantes l'ont poursuivi en instaurant des échanges d'expériences périodiques entre spécialistes. C'est ainsi qu'en l'an 2000 eut lieu à Maienfeld – et donc pour la première fois en Suisse – la troisième rencontre du genre comprenant des représentants des milieux politiques, scientifiques et administratifs. Ces réunions consacrées aux forêts de montagne permettent aussi de plus en plus de mener un «benchmarking» au niveau transfrontalier. Il s'agit, d'une part, de suivre l'état et l'évolution des forêts et de leurs fonctions, afin d'en déduire aussi les éventuelles mesures à prendre pour l'avenir; mais ces rencontres ont également pour but de garantir un entretien minimal des forêts de montagne pour qu'elles conservent leurs

27 RS 451

28 RS 814.04

29 RS 923.0

30 RS 922.0

31 RS 814.20

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

2.2.5.2 Explications relatives au protocole

Le préambule fait état de la participation de la population résidante et précise les prestations (ou fonctions) de la forêt. A côté de la fonction de protection contre les dangers naturels, il relève entre autres que la forêt puise du gaz carbonique dans l'atmosphère et le fixe à long terme dans le bois, ce qui a un effet sur le climat.

Les dispositions générales (chap. I):

L'art. 1 définit les objectifs de la gestion forestière au sens du protocole sur les forêts de montagne. Le principe de la durabilité est implicitement inscrit. Ce principe, s'il implique une exploitation de la forêt respectant sa régénération naturelle, est également un contrat qui garantit aux générations futures le droit de disposer de la forêt et de tirer parti de toutes ses fonctions.

L'art. 2 contraint les Parties contractantes à prendre en considération ces objectifs dans les autres politiques également; ce postulat est commun à tous les protocoles et vise à une meilleure cohérence.

L'art. 3 règle la participation des collectivités territoriales. Cette disposition figure également dans les autres protocoles. Elle est aisément compatible avec le système fédéraliste de la Suisse (cf. à cet égard ch. 2.2.2.2 du protocole «Aménagement du territoire et développement durable»: remarques relatives à l'art. 7).

Les mesures spécifiques (chap. II):

L'art. 5 énumère les bases de planification sur lesquelles la gestion forestière doit s'appuyer pour concrétiser les objectifs définis par la Convention alpine. Pour l'essentiel, il s'agit là d'une planification des fonctions de la forêt propre à montrer combien l'aire forestière est importante par rapport aux diverses fonctions de la forêt. Dans le contexte de la fonction protectrice, spécialement mise en avant par la Convention alpine (art. 6), il faut également approfondir la question du danger potentiel, de manière à pouvoir fixer des priorités permettant d'améliorer cette fonction.

De bonnes connaissances du site, décrivant surtout les associations forestières potentielles et renseignant sur des biotopes particulièrement dignes d'être protégés, constituent une autre base de planification prépondérante.

L'art. 7 fixe les bases nécessaires à la gestion de la forêt de montagne en tant que source de travail et de revenu pour la population locale, notamment dans les régions soumises à un fort exode de la population.

La délimitation de réserves de forêt naturelle, conformément à l'art. 10, est une contribution de la gestion de la forêt de montagne à la protection de la nature (régénération écologique). Mais la recherche en matière de science forestière, qui peut en tirer des informations complémentaires pour une sylviculture naturelle, y porte aussi un grand intérêt. La mise en œuvre de cet objectif doit toutefois passer par la protection contractuelle de la nature; en d'autres termes, certains propriétaires de forêt peuvent opter pour la délimitation à long terme de réserves de forêt naturelle dans le cadre d'une conception d'ensemble.

L'art. 11 porte sur des mesures d'aide et de compensation. La nécessité d'une réglementation financière ad hoc découle du texte de la Convention alpine, qui précise que les mesures doivent être fixées «en tenant compte des contraintes économiques dans l'espace alpin». L'aide est toutefois également justifiée par le fait que de nombreuses prestations fournies par l'exploitation des forêts de montagne ne profitent pas au propriétaire de la forêt lui-même mais à l'ensemble de la population. Il va de soi que le niveau de l'aide doit dépendre de l'importance des mesures à exécuter. Le soutien maximal doit donc, comme jusqu'ici, être octroyé aux mesures visant à améliorer la fonction protectrice de la forêt.

Ce même article souligne que, sans aide ou compensation suffisantes, on ne peut s'attendre à ce que le protocole «Forêts de montagne» soit mis en œuvre. Les soutiens sont donc des contributions publiques grâce auxquelles la réalisation des mesures décrites dans les art. 6 à 10 doit être stimulée.

Contrairement à ce que prévoient les dispositions du droit suisse, la compensation vise ici des prestations culturelles nationales liées à l'exploitation des forêts de montagne, prestations dépassant les obligations légales existantes et pour lesquelles il existe un besoin public, attesté dans des planifications ou des projets publics. Elle donne donc lieu à une prétention légale, ce qui n'est pas le cas de la mesure incitative.

Les dispositions du chap. III (recherche, formation et information) et du chap. IV (mise en œuvre, contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées globalement sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles».

2.2.5.3 Appréciation

Comme les experts suisses ont pu intégrer des parties essentielles du contenu de la législation suisse sur les forêts dans le protocole de la Convention alpine, ce dernier comprend toute une série de dispositions quasiment identiques, par exemple les art. 5 à 7 et 9 du protocole «Forêts de montagne» concernant les bases de planification, la fonction de protection et d'utilisation de la forêt de montagne ainsi que la desserte de la forêt.

L'art. 6, al. 1, du protocole va donc dans le sens des dispositions de la loi sur les forêts. Même si l'article précisant le but de cette dernière (art. 1, al. 1, let. c, LFo) admet en principe l'équivalence des trois fonctions de la forêt, il autorise que dans des cas particuliers, une fonction (protectrice par exemple) ait la priorité (cf. à cet égard art 20, al. 5, LFo). L'exigence de délimiter des forêts revêtant une fonction protectrice particulière est en outre déjà entièrement satisfaite par la plupart des cantons alpins.

La mise en œuvre de certaines dispositions du protocole sur les forêts de montagne dépend des législations cantonales sur les forêts. En général, la Confédération a néanmoins la possibilité, dans ces cas, de stimuler l'exécution dans les cantons en octroyant des subventions. La dernière phrase de l'art. 1, al. 2 (prévention de l'érosion des sols par des procédés d'exploitation et de débardage soigneux) et l'art. 10 (délimitation de réserves de forêt naturelle) du protocole en fournissent des exemples.

D'autres prescriptions du protocole n'ont pas leur équivalent dans la législation nationale sur les forêts, mais elles l'ont dans celle sur la protection de la nature et du paysage, sur la chasse, sur la protection de l'environnement ou encore dans celle sur l'aménagement du territoire. L'art. 2, let. a et b, ainsi qu'une partie de l'art. 8 LFo (concernant les polluants atmosphériques, le grand gibier ainsi que les fonctions sociales et écologiques de la forêt de montagne) illustrent ce propos. Par conséquent, les conditions générales exposées à l'art. 2 du protocole ont déjà force obligatoire, conformément aux lois susmentionnées. Cela s'applique notamment aussi à la question du repeuplement des grands prédateurs. En vertu de la loi sur la chasse, la Suisse a pour mission de n'accompagner que l'immigration naturelle du loup et de l'ours en provenance des pays limitrophes (monitoring, mesures de prévention contre les dommages, indemnisation des dommages). Le lynx fait l'objet d'une conception propre qui prévoit sa réintroduction active dans l'arc alpin suisse. Le premier déplacement de lynx des Alpes du nord-ouest vers les Alpes du nord-est a déjà eu lieu. Le loup et le lynx ne représentent pas une menace pour les vies humaines et, quant aux dégâts causés aux animaux d'élevage, ils sont indemnisés financièrement.

Sa politique d'encouragement permet déjà à la Confédération de mettre en œuvre des éléments importants du protocole sur les forêts de montagne. Ses quelque 2000 projets forestiers d'une durée maximale de dix ans l'attestent clairement. Totalisant environ 100 millions par année, les investissements financiers (aides et indemnités) de la Confédération, destinés à conserver les fonctions des forêts de montagne et à protéger les personnes et les biens dans les régions de montagne, sont considérables. Ils démontrent l'importance que la Suisse accorde au maintien de la viabilité future des régions de montagne. Depuis 1993, la Confédération contribue, sur la base de la législation sur les forêts, aux projets suivants approuvés par ses soins et exécutés par les cantons:

- mesures sylvicoles multiples, par exemple dans des forêts clairsemées, instables ou détruites qui ont ou avaient une fonction protectrice particulière, lorsque la couverture des frais totaux n'est pas assurée et que ces mesures sont ordonnées par les autorités;
- coûts liés aux mesures de protection et d'entretien de réserves forestières;
- coûts inhérents aux mesures ordonnées en vue de prévenir et de réparer les dégâts aux forêts;
- élaboration de bases de planification sylvicoles;
- mesures visant à améliorer les conditions d'exploitation comme l'établissement de centres d'entretien, l'acquisition de machines sylvicoles ou la mise en place et la remise en état d'installations servant à la desserte, dans la mesure où elles sont nécessaires à l'exploitation de la forêt et qu'elles ménagent la forêt en tant que biocénose proche de l'état naturel;

- mise en place et remise en état d'ouvrages ou d'installations de protection;
- élaboration de cadastres et de cartes des dangers, établissement et exploitation de stations de mesures et mise sur pied de services d'alerte visant à protéger les agglomérations et les voies de communication.

D'une façon générale, les objectifs du protocole sont identiques à ceux de la législation sur les forêts. Des mesures d'exécution complémentaires ne sont pas envisagées. Les expériences faites dans le cadre de la loi sur les forêts, entrée en vigueur en 1993, ainsi que les récents développements du projet «Nouvelle péréquation financière et répartition des tâches», établi par le Département fédéral des finances, conduisent à renforcer encore davantage l'autonomie d'exécution des cantons dans le domaine de la sylviculture. Ceci ne portera pas préjudice à l'exécution du protocole «Forêts de montagne» dans la mesure où les lois cantonales sur les forêts reposent sur la législation fédérale.

2.2.6 Le protocole «Tourisme»

2.2.6.1 Situation initiale

Le protocole «Tourisme» se fonde sur les «Obligations générales» précisées à l'art. 2, al. 2, let. i, de la Convention alpine. En vertu de cette disposition, il y a lieu d'harmoniser le développement touristique avec les exigences écologiques et sociales tout en limitant les activités qui sont préjudiciables à l'environnement. L'espace alpin dépend de la promotion d'un tourisme ménageant la nature et le paysage. Ce secteur économique génère de nombreux emplois et d'importants revenus pour la population locale. Le protocole «Tourisme» revêt de ce fait une importance particulière dans le cadre de la Convention alpine. Il vise à renforcer la compétitivité du tourisme alpin. L'offre touristique doit être renouvelée et mieux utilisée tout en maintenant un haut niveau de protection.

Ce protocole a été élaboré par un groupe international d'experts présidé par la France. La délégation suisse, placée sous la conduite de l'ancien Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (aujourd'hui: Secrétariat d'Etat à l'économie SECO), comprenait également des représentants de l'Office fédéral des transports et des cantons des Grisons et du Valais.

2.2.6.2 Explications relatives au protocole

Le préambule souligne le fait que notre civilisation urbaine engendre un besoin croissant en activités touristiques et de loisirs diversifiées. Vu la beauté de leurs paysages et la diversité des possibilités récréatives qu'elles offrent, les Alpes sont l'un des grands espaces d'accueil pour le tourisme et les loisirs en Europe. La survie économique de l'espace alpin dépendant essentiellement du tourisme, la promotion d'une offre touristique de qualité, axée sur la durabilité, revêt un intérêt public.

Le préambule relève aussi que tant les visiteurs que les décideurs témoignent d'un intérêt grandissant pour la qualité de l'environnement. Le respect toujours plus manifeste de la nature et la meilleure compréhension des préoccupations des populations résidentes sont considérés comme des conditions favorisant une prise en

compte des limites d'adaptation des écosystèmes de chaque site et, de manière générale, des impératifs de la Convention alpine.

Les dispositions générales (chap. I):

L'art. 1 décrit l'objectif du protocole qui consiste à contribuer à un développement durable de l'espace alpin par un tourisme respectueux de l'environnement. Il relève à cet égard qu'il y a lieu de tenir compte des intérêts de la population résidante et des touristes. Par ailleurs, le protocole ne doit pas modifier la répartition actuelle des compétences. L'art. 2 dispose que la coopération internationale permet de résoudre des problèmes communs. Quant à l'art. 3, il exige de prendre en considération les intérêts d'un développement touristique durable dans les autres politiques touchées par la Convention. Enfin, l'art. 4 stipule que toutes les mesures du protocole doivent être prises à l'échelon le mieux adapté, en coordination avec la collectivité territoriale directement concernée (cf. à ce sujet ch. 2.2.2.2 du Protocole «Aménagement du territoire et développement durable»: remarques relatives à l'art. 7).

Les mesures spécifiques (chap. II):

Il s'agit là de principes de planification à appliquer lors de l'exécution de mesures d'incitation et d'organisation. Ceux-ci concernent pour l'essentiel la promotion du tourisme par l'Etat et les obligations que l'économie touristique se doit de remplir.

Encouragements:

L'art. 5 contraint les Parties contractantes à élaborer, dans l'intérêt d'un développement harmonieux, des conceptions directrices, des plans sectoriels et des programmes de développement.

L'art. 6 exige la limitation de la promotion du tourisme aux projets les plus favorables aux paysages et les plus tolérables pour l'environnement. Un tourisme proche de la nature doit renforcer de façon générale la compétitivité de l'espace alpin. L'innovation et l'amélioration qualitative de l'offre sont privilégiées.

L'art. 7 engage les Parties contractantes à mener une politique du tourisme aspirant à une recherche permanente de la qualité de l'offre. Les échanges d'expériences et la réalisation de programmes d'action communs visant à une meilleure qualité doivent être encouragés.

L'art. 11 invite les Parties contractantes à rénover et à utiliser en priorité les établissements d'hébergement existants avant d'ériger de nouvelles infrastructures.

Les art. 17, 19 et 20 demandent aux Parties contractantes:

- de soutenir les régions structurellement faibles;
- de consolider la coopération entre les Etats en vue d'améliorer l'étalement des vacances;
- de réaliser un concours récompensant les réalisations touristiques novatrices dans l'esprit du protocole;
- d'encourager les combinaisons d'emploi entre le tourisme, l'agriculture, la sylviculture et l'artisanat.

Obligations:

L'art. 8 engage les Parties contractantes à favoriser la maîtrise des flux touristiques, notamment dans les espaces protégés.

L'art. 9 exige qu'elles considèrent les particularités environnementales de la localité ou de la région intéressée et donc les limites de charge imposables et qu'elles procèdent à une étude d'impact des projets susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement.

L'art. 10 contraint les Parties à renoncer aux aménagements touristiques dans les zones de tranquillité.

L'art. 12 commande de mener, dans le domaine des installations de transport touristiques (funiculaires, téléphériques et téléskis), une politique ménageant les paysages et qui soit compatible avec l'environnement mais attentive aussi à la sécurité et au rendement économique. Il convient par ailleurs de démonter les installations hors d'usage et de remettre en état les surfaces inutilisées.

L'art. 13 exige que les Parties contractantes limitent le trafic motorisé à l'intérieur des stations touristiques.

L'art. 14 oblige les Parties contractantes à limiter autant que possible les corrections de terrain et à recouvrir les surfaces réaménagées d'espèces végétales d'origine locale. Les législations nationales peuvent autoriser la fabrication de neige artificielle durant les périodes de froid propres à chaque site lorsque les conditions écologiques le permettent.

L'art. 15 contraint les Parties contractantes à canaliser les pratiques sportives de plein air. Les activités sportives motorisées doivent y être limitées au maximum et interdites si nécessaire.

L'art. 16 contraint les Parties contractantes à limiter au maximum ou, le cas échéant, à interdire les déposes par aéronefs à des fins sportives.

Les dispositions du chap. III (recherche, formation et information) et du chap. IV (contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées globalement sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles».

2.2.6.3 Appréciation

L'objectif du protocole va dans le sens de la politique du tourisme de la Confédération telle que le Conseil fédéral l'a précisée dans la Conception suisse du tourisme et dans son rapport sur la politique du tourisme de la Confédération. Il rejoint également les efforts consentis par les cantons dans ce domaine. L'amélioration du niveau de protection visée par le protocole peut conférer un avantage concurrentiel au tourisme alpin par rapport à celui des autres grandes régions de villégiature européennes ou d'outre-mer, mais à condition que l'économie touristique garde une marge de développement suffisante. De la même manière, des exigences harmonisées dans les domaines de l'organisation du territoire et de la protection de l'environnement peuvent, le cas échéant, atténuer des distorsions faussant le jeu de la libre concurrence entre les Etats alpins. Le tourisme suisse, dont les milieux scientifiques reconnaissent le caractère novateur en matière de protection de l'environnement, serait le premier à en profiter.

Le protocole «Tourisme» ne comporte pas d'obligations incompatibles avec le droit suisse. La Confédération et les cantons disposent de moyens financiers pour promouvoir le tourisme qui permettent de faire avancer de façon ciblée le renouvelle-

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

S'agissant des obligations énoncées, les dispositions laissent une marge de manœuvre relativement importante, car elles ont souvent un caractère évolutif et doivent encore être précisées au niveau national. La détermination de limites au développement touristique dans les espaces naturels, conformément à l'art. 9 du protocole, doit s'effectuer à l'aide des instruments et mesures existants. Pour ce qui est des techniques particulières d'aménagement en vertu de l'art. 14, la directive du Département fédéral de l'intérieur concernant la modification du paysage en faveur de la pratique du ski et le document clarifiant la position du Conseil fédéral sur la nouvelle orientation de la politique fédérale dans le domaine des installations d'enneigement, tous deux entrés en vigueur en octobre 1991, sont applicables.

L'obligation de maîtriser les pratiques sportives de plein air, arrêtée à l'art. 15, vise à empêcher les activités dommageables pour l'environnement. De plus, les sports motorisés (bateaux à moteur, courses de voitures, etc.) doivent autant que possible être limités, comme c'est déjà le cas aujourd'hui en Suisse. Les instruments prévus dans le cadre de notre droit national pour limiter les atteintes nuisibles satisfont donc aux exigences du protocole. L'art. 16 n'exclut pas les déposes de parachutistes ni les déposes par aéronefs sur les places d'atterrissage suisses en montagne, conformément à l'art. 54 de l'ordonnance du 23 novembre 1994³² sur l'infrastructure aéronautique (OSIA). Ces places d'atterrissage sont considérées dans le cadre de la Convention alpine comme des aérodromes. La réglementation helvétique en vigueur, qui autorise l'utilisation de ces places à des fins touristiques, est donc compatible avec le protocole. La Suisse considère par ailleurs que des interdictions générales, dont la possibilité est prévue aux art. 15 et 16, sont des mesures le plus souvent inappropriées.

2.2.7 Le protocole «Protection des sols»

2.2.7.1 Situation initiale

A l'art. 2, al. 2, let. d, de la Convention alpine, les Etats signataires s'engagent à «réduire les préjudices quantitatifs et qualitatifs aux sols». Cet objectif général doit notamment être atteint «en utilisant des modes de production agricoles et sylvicoles ménageant les sols, en exploitant ceux-ci de façon mesurée, en freinant l'érosion ainsi qu'en limitant l'imperméabilisation des sols».

Le protocole «Protection des sols» a été élaboré par un groupe international d'experts conduit par l'Allemagne. La Suisse y était représentée par un délégué de l'OFEFP ainsi qu'un délégué du canton de Glaris. Du fait que, parallèlement à l'élaboration dudit protocole, la législation nationale sur la protection des sols était précisément en cours de révision, la délégation suisse put mettre à profit cette situa-

³² RS 748.131.1

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

2.2.7.2 Explications relatives au protocole

Le préambule souligne les particularités et la vulnérabilité des sols alpins et relève l'importance que revêtent des sols intacts pour la population vivant et travaillant dans l'espace alpin. Il rend attentif aux dangers qui menacent les sols si ceux-ci ne sont pas utilisés de manière adaptée au lieu et conforme aux exigences de l'environnement. Vu les multiples répercussions qu'entraîne l'utilisation du sol, sa protection concerne les domaines politiques les plus divers. Le préambule souligne également le caractère particulier des sols qui sont des collecteurs de polluants et constituent en eux-mêmes des écosystèmes dont la régénération ne se fait que très lentement – contrairement à l'air et à l'eau.

Les dispositions générales (chap. I):

L'art. 1 fixe les objectifs du protocole. En tant qu'élément essentiel des écosystèmes, base affectée aux utilisations les plus diverses et archives de l'histoire naturelle et culturelle, les sols doivent faire l'objet d'une protection préventive et à long terme.

A l'art. 2, les Parties contractantes s'engagent à accorder la priorité aux aspects de protection par rapport aux aspects d'utilisation si l'exploitation ou des atteintes d'ordre technique menacent gravement et durablement des fonctions essentielles des sols, présentant ainsi des risques pour l'homme, les animaux et les plantes (p. ex. la forêt). Elles se déclarent également disposées à examiner la possibilité de soutenir financièrement des mesures spéciales destinées à la préservation des sols alpins, par exemple dans le cadre des politiques sur les forêts de montagne ou sur l'agriculture de montagne.

Le sol est un récepteur passif qui subit l'influence exercée par les activités humaines. Une protection efficace des sols nécessite par conséquent des mesures de protection et des égards de la part des secteurs qui les exploitent (agriculture et sylviculture), qui sont susceptibles de les charger de substances nocives (industrie, gestion des déchets, etc.) et qui modifient durablement leur structure et leur surface (tourisme, transports, etc.). C'est ce qu'exige des Parties contractantes l'art. 3.

Enfin, les art. 4 et 5 des dispositions générales règlent la participation des collectivités territoriales et esquissent le contenu de la coopération internationale.

Les mesures spécifiques (chap. II):

Les art. 6 à 17 traitent les trois impératifs majeurs de la protection des sols, à savoir

- l'utilisation économe des surfaces et la gestion des sols spéciaux,
- la diminution des atteintes mécaniques et physiques et
- les mesures destinées à réduire les atteintes causées par les polluants.

Les Parties contractantes conviennent entre autres de prendre en compte dans les mesures d'aménagement du territoire les sols rares et particulièrement précieux sur le plan de leur formation pédologique (art. 6), de préserver les sols des tourbières hautes et basses (art. 9), d'extraire les matières premières en ménageant les sols

(art. 8), de délimiter et de cartographier les zones à risques et les zones alpines menacées par l'érosion (art. 10 et 11) ainsi que d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur des zones déjà bâties en densifiant celles-ci, afin de tenir compte de l'offre réduite en surface dans l'espace alpin (art. 7). Un lien est également établi ici avec le protocole «Aménagement du territoire et développement durable» (art. 7).

En vue de protéger les sols contre les polluants, l'érosion et le compactage, le protocole exige des pratiques ayant trait à l'agriculture, à l'économie herbagère et à l'économie forestière qui soient adaptées aux conditions particulières de l'espace alpin (art. 12 et 13). Un lien est ainsi établi avec les protocoles «Forêts de montagne» et «Agriculture de montagne». L'art. 14 est consacré aux répercussions négatives des infrastructures touristiques sur les sols alpins. Font partie des impacts négatifs l'aménagement et le nivellement de pistes de ski dans des zones instables ou effectués de manière inadéquate. Enfin, les Parties contractantes s'engagent à réduire autant que possible, de manière générale et préventive, les apports de polluants en limitant les émissions à leurs sources ainsi qu'à établir des inventaires des sites contaminés et des programmes de gestion des déchets.

Les dispositions du chapitre III (recherche, formation et information) et du chapitre IV (mise en œuvre, contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées globalement sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles».

2.2.7.3 Appréciation

Pourquoi un protocole séparé sur la protection des sols?

Il faut le constater d'emblée: il n'existe pas de politique spécifiquement axée sur la protection des sols alpins en Suisse. Les dispositions relatives à la protection des sols, qui sont inscrites dans les lois actuelles sur l'agriculture, sur les forêts, sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement, s'appliquent à l'ensemble de la Suisse. Or, les problèmes de l'espace alpin sont spécifiques. Ils découlent nécessairement de conditions différentes par rapport à celles régnant dans les régions non-alpines.

Les sols utiles sont un bien rare dans l'espace alpin, en particulier les sols à haut rendement des fonds de vallées. Aussi, la pression d'utilisation exercée sur ces surfaces est-elle très forte. Les autres sols sont peu profonds, fortement inclinés et exposés à de dures conditions atmosphériques. Les sols endommagés (p. ex. par l'érosion ou les glissements de terrain) se reconstituent beaucoup plus lentement que dans les régions de plaine – s'ils se reconstituent jamais. Les sols alpins sont extrêmement sensibles aux interventions humaines, et leur déstabilisation représente un risque majeur pour la vie dans les régions de montagne.

Le protocole sur la protection des sols est sous-tendu par l'idée que la conservation à long terme des sols alpins nécessite une utilisation adaptée au site, mais aussi que les différentes formes d'utilisation sont toujours tributaires d'un sol intact.

Le protocole définit un certain cadre de sécurité en matière de protection des sols et concrétise les dispositions générales de protection contenues dans d'autres protocoles davantage axés sur l'exploitation. En ce sens, il représente un contrepois contraignant.

Ce n'est que depuis 10 ans environ que la préservation du sol en tant que base de la vie est reconnue comme faisant partie des tâches importantes de l'Etat. Le protocole «Protection des sols» peut donc aussi être considéré comme un moyen tout à fait positif de sensibilisation aux problèmes des sols et comme un moyen d'action coordonnée dans l'ensemble de l'espace alpin. On ne peut d'ailleurs que saluer un renforcement de la coopération transfrontalière dans un domaine dans lequel les connaissances sont encore très lacunaires et les expériences institutionnelles et administratives peu nombreuses.

Grâce à la simultanéité de l'élaboration du protocole et de la révision du droit sur la protection des sols, la Suisse est en mesure de satisfaire aux exigences du protocole sans avoir à modifier ses lois. Nombreux sont les contenus du protocole qui sont déjà mis en œuvre (conception de gestion des déchets, cartes des zones de dangers, etc.) ou sont en cours de réalisation (cadastres des sites pollués, protection des sols marécageux, paiements directs à l'agriculture, etc.). D'autres dispositions, telles que l'utilisation économe du sol, l'assainissement des sols altérés ou la réduction des apports de polluants, seront une tâche permanente.

La protection des sols est du ressort des cantons. Ceux-ci ont donc été consultés à plusieurs reprises, officiellement et officieusement, durant et après les travaux d'élaboration du protocole. Leurs préoccupations ont été largement prises en considération lors des négociations, de sorte que la mise en œuvre du protocole ne leur pose pas non plus de problèmes particuliers. De nouvelles prescriptions légales ne sont pas nécessaires. Les exigences du protocole en matière d'utilisation de produits de dégel et de sablage ou d'additifs pour la préparation des pistes, par exemple, sont déjà contenues dans l'ordonnance sur les substances.

Contrairement aux pollutions transfrontalières des eaux et de l'air notamment, les atteintes portées aux sols ont un caractère plutôt local ou régional. Ce sont par conséquent les Etats qui sont appelés en priorité à prendre des mesures de protection sur le plan national. Une collaboration transfrontalière dans ce domaine s'impose avant tout pour ce qui concerne les méthodes de relevé et d'évaluation des atteintes causées aux sols, une certaine standardisation de l'observation de l'environnement et des analyses de risques ainsi que les travaux de recherche portant sur les sols alpins.

Le protocole met très clairement en évidence l'aspect transsectoriel marqué de la protection des sols. Dans l'espace alpin, le sol doit avant tout aussi être protégé par ceux qui l'exploitent. Le protocole met le doigt sur les principaux problèmes liés à la protection des sols alpins et désigne les secteurs responsables.

Soulignons, en résumé, qu'une protection préventive et à long terme des sols est une condition essentielle de la vie dans l'espace alpin, notamment aussi dans la perspective des changements climatiques annoncés.

2.2.8 Le protocole «Energie»

2.2.8.1 Situation initiale

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

Le protocole a été élaboré par un groupe international d'experts placé sous la conduite de l'Italie. La délégation suisse se composait de représentants de l'OFEG, de l'OFEN et de l'OFEPF ainsi que d'un représentant des cantons alpins.

2.2.8.2 Explications relatives au protocole

Le préambule prend acte de l'importance de l'espace alpin pour l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. Mais il relève aussi la vulnérabilité écologique de cet espace et souligne que les intérêts économiques doivent y être conciliés avec les exigences de protection de l'environnement. Il évoque enfin la nécessité de garantir le développement durable de l'espace alpin et d'y promouvoir des mesures d'économie d'énergie.

Les dispositions générales (chap. I):

L'art. 1 énonce les objectifs du protocole «Energie» et mentionne le principe du développement durable. Les Parties contractantes s'engagent à créer des conditions cadres appropriées et à prendre des mesures concrètes, notamment dans le domaine de l'approvisionnement et des économies d'énergie.

L'art. 2 recense les engagements fondamentaux des Parties contractantes. Ces dernières ne s'engagent toutefois pas à mener une politique énergétique commune dans l'espace alpin.

L'art. 3 fait état de la Convention alpine et des protocoles d'application déjà signés, ainsi que des accords internationaux en vigueur dans le domaine de l'énergie.

L'art. 4 règle la participation des collectivités territoriales. Cette disposition se retrouve dans d'autres protocoles.

Les mesures spécifiques (chap. II):

Selon l'art. 5, les Parties contractantes veillent à valoriser les sources d'énergie dans le respect de l'environnement, en donnant la priorité aux économies d'énergie et à son utilisation rationnelle.

L'art. 6 engage les Parties contractantes, dans la mesure de leurs moyens, à encourager et favoriser le recours aux sources d'énergie renouvelables dans le respect de l'environnement et du paysage (encouragement d'installations décentralisées qui tirent parti de l'énergie hydraulique, de l'énergie solaire et de la biomasse, bois inclus).

L'art. 7 renferme des dispositions concernant l'énergie hydroélectrique. Cette énergie est d'une importance majeure pour la Suisse. Une clause a été introduite à l'al. 2 qui protège la ressource renouvelable que représente l'énergie hydraulique tout en garantissant le respect des prescriptions de sécurité et de protection de l'environnement. Les Parties contractantes ont inscrit au protocole l'al. 5 qui leur donne la possibilité, dans le cadre de leur législation nationale, d'offrir à la population résidante des compensations appropriées pour les efforts consentis dans l'intérêt public.

L'art. 8 concerne la production d'électricité et de chaleur à partir de combustibles fossiles. Il recommande le recours aux meilleures techniques disponibles et l'encouragement, par des mesures adéquates, de la technique du couplage chaleur-force.

L'art. 9 renferme des dispositions concernant l'énergie nucléaire. Il demande que tout ce qui touche les centrales nucléaires et les autres installations de ce type pouvant avoir des conséquences pour l'espace alpin fasse l'objet d'un vaste échange d'informations dans le cadre des conventions internationales. De plus, les Parties contractantes sont incitées à harmoniser et relier entre elles autant que possible leurs systèmes de contrôle de la radioactivité dans l'environnement.

L'art. 10 concerne le transport et la distribution de l'énergie. Il stipule que l'intérêt de l'environnement doit être pris en compte et les charges écologiques réduites au minimum.

Dans le cas où des constructions publiques ou privées en rapport avec l'économie énergétique auraient des incidences sur l'environnement et les écosystèmes de l'espace alpin, l'art. 11 engage les Parties contractantes à fixer, lors d'avant-projets ou lors des études d'impact sur l'environnement prévues par leur législation nationale, les conditions dans lesquelles les sites et les eaux pourront être revitalisés et remis en état après l'achèvement des travaux. Il recommande par ailleurs d'appliquer autant que possible des méthodes de construction proches de la nature.

L'art. 12 engage les Parties à soumettre les installations de production, de transport et de distribution d'énergie à des études d'impact sur l'environnement, dans le cadre des législations nationales en vigueur.

L'art. 13 engage les Parties contractantes à évaluer dans le cadre d'une procédure consultative préalable l'impact sur l'environnement des projets pouvant avoir des incidences transfrontalières. Elle a donc le caractère d'une norme du droit de voisinage international.

L'art. 14 retient que les Parties contractantes sont libres de prendre, dans le cadre de leur législation nationale, des mesures allant au-delà de celles que prévoit le protocole sur l'énergie.

Les dispositions des chapitres III (recherche, formation et information) et IV (contrôle et évaluation) sont plus ou moins semblables pour tous les protocoles. Elles sont de ce fait traitées globalement au ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles».

2.2.8.3 Appréciation

Si le but ultime de la Convention alpine et ses protocoles d'application est d'instituer des conditions générales favorables à une utilisation de l'espace alpin respectueuse de l'environnement, le protocole «Energie» ne déroge pas à ces dispositions. Ceci est particulièrement le cas pour les art. 2, al. 1, let. b à d, al. 2, 4 et 5, art. 5, al. 2, art. 7, al. 1 et 3, art. 10, art. 11 et finalement art. 12.

Cependant, en contrepartie, le protocole «Energie» est aussi un bon instrument pour promouvoir le développement économique et le bien-être social des populations de montagne. La promotion et le développement des ressources d'énergie renouvelables indigènes, comme l'hydroélectricité et l'utilisation du bois (art. 6, al. 2 et 4, et art. 7, al. 2 et 5), sont des contributions essentielles au développement économique de l'espace alpin. De plus, les art. 2, al. 3, art. 4, al. 2 et art. 5, al. 1 let. b encouragent aussi la mise en œuvre d'un développement durable pour les populations locales alpines.

Le protocole «Energie» s'est avéré conforme aux textes législatifs en vigueur ou en préparation en Suisse. Il est en accord avec l'article constitutionnel sur l'énergie et les lois fédérales sur l'énergie³³, sur l'utilisation des forces hydrauliques³⁴, sur les installations électriques à faible et fort courant³⁵, sur le marché de l'électricité (sous référendum), sur le marché du gaz (en préparation) ainsi qu'avec la législation en matière d'énergie nucléaire et de transport par conduites. Ses objectifs rejoignent ceux de la loi sur l'énergie et de la loi sur la réduction des émissions de CO₂³⁶. La loi fédérale sur l'énergie ainsi que la plupart des lois cantonales sur l'énergie fournissent déjà les conditions cadres et les mesures requises. Il n'est donc pas nécessaire de légiférer davantage.

L'article sur l'énergie de la Constitution fédérale (art. 89 cst.) vise à garantir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement. Il prône également une consommation économe et rationnelle de l'énergie. Le protocole «Energie» va dans le même sens.

La loi sur l'énergie, dans ses dispositions générales (art. 1 et art. 3) ainsi que par ses art. 5 al. 3, art. 6, art. 8 et 9 contient des principes, des lignes directrices et des mesures d'encouragement pour une utilisation rationnelle de l'énergie et un recours accru aux énergies renouvelables. Ces prescriptions sont en accord avec les mesures spécifiques (chapitre II) du protocole relatives aux économies d'énergie et à l'utilisation rationnelle de l'énergie (art. 5), aux ressources d'énergie renouvelables (art. 6), à l'énergie à partir de combustibles fossiles (art. 8) ainsi qu'au transport et à la distribution de l'énergie (art. 10).

Des mesures d'accompagnement visant à favoriser les énergies renouvelables sont prévues dans la loi sur le marché de l'électricité (art. 6, al. 3, art. 8, al. 4, art. 12, art. 26 ch. 4, art. 27, al. 1, let. c, art. 28 et 29). En particulier, l'électricité d'origine hydraulique doit continuer à contribuer de manière importante à l'approvisionnement en électricité de la Suisse, malgré les nouvelles conditions de concurrence. Cette promotion des énergies renouvelables est conforme aux objectifs du protocole «Energie» et aux mesures qui y sont prévues. L'art. 22, al. 3 à 5, de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques prévoit que la Confédération alloue aux collectivités concernées des montants compensatoires en vue de combler le manque à gagner résultant d'une restriction considérable de l'utilisation des forces hydrauliques si celui-ci est imputable à la sauvegarde et à la protection de sites d'importance nationale dignes d'être protégés. Cette disposition est compatible avec l'art. 7 du protocole et pourra continuer à déployer ses effets.

Enfin, si le protocole «Energie» ne traite pas directement de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz, aucune de ses dispositions ne contredit les lois en vigueur, sous référendum ou en préparation.

La Suisse a ratifié la Convention internationale sur la sûreté nucléaire³⁷ ainsi que la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs. Ces deux conventions, élaborées dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique, prévoient l'échange d'infor-

33 RS 730.0

34 RS 721.80

35 RS 734.0

36 RS 641.71

37 RS 0.732.020

mations concernant d'une part les centrales nucléaires civiles et d'autre part les installations liées au cycle du combustible; ceci couvre l'art. 9 du protocole.

A l'art. 10, le protocole «Energie» demande que les exigences sur la protection de l'environnement soient respectées et que les mesures de protection qui s'imposent soient prises lorsque l'on statue sur le transport ou la distribution d'énergie. Selon le droit suisse en vigueur, de telles installations pour le transport et la distribution à l'abonné d'électricité, d'huile minérale et de gaz doivent être compatibles avec la protection de l'environnement au sens large et tenir compte des contraintes de l'aménagement du territoire. Ces exigences seront examinées au cours des procédures administratives d'approbation des plans applicables à ces diverses installations. Ici également, il n'existe pas de contradictions entre le protocole «Energie» et le droit suisse en ce qui concerne le transport et la distribution des énergies de réseau.

Finalement, les études d'impact sur l'environnement (art. 12 protocole) ne sont pas choses nouvelles pour la Suisse, puisqu'elle s'y soumet depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'environnement (1^{er} janvier 1985³⁸). En outre, elle a ratifié la Convention du 25 février 1991 de la Commission économique pour l'Europe, CEE/ONU, sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (cf. FF 1995 IV 397 ss.).

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

2.2.9 Le protocole «Transports»

2.2.9.1 Situation initiale

Conformément à l'art. 2, al. 2, let. j de la Convention alpine, le protocole «Transports» vise à réduire les nuisances et les risques dans le secteur du transport intra-alpin et transalpin de manière à ce qu'ils soient supportables pour les hommes, la faune et la flore. Cet objectif doit être atteint notamment par le transfert du trafic sur le rail et par des mesures incitatives conformes au marché.

Ce protocole a été élaboré par un groupe international d'experts. La présidence de ce dernier a d'abord été assurée par la Suisse puis, dès 1998, par le Liechtenstein. Du côté suisse, des représentants de la Confédération, des cantons et en particulier de la Conférence gouvernementale des cantons alpins ont participé aux travaux. Ce groupe d'experts a terminé ses travaux en octobre 1999. Sur la base des procédures de consultations nationales effectuées, un certain nombre d'amendements ont encore été apportés au texte du protocole d'octobre 1999. Le texte définitif a été approuvé par l'ensemble des Parties contractantes à la Convention alpine et signé par les ministres de l'environnement de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Autriche, de Monaco, du Liechtenstein et de la Suisse lors de la 6^e réunion de la Conférence alpine qui s'est tenue à Lucerne les 30 et 31 octobre 2000.

2.2.9.2

Explications relatives au protocole

Il est rappelé dans le préambule qu'une politique des transports basée sur le principe de durabilité est nécessaire pour maîtriser les problèmes du trafic dans l'espace alpin. Une telle politique implique un recours accru aux modes de transport les plus respectueux de l'environnement, ainsi qu'une augmentation de l'efficacité des systèmes de transport existants. En outre, la coopération transfrontalière doit être renforcée de manière à trouver des solutions communes.

Les dispositions générales (chap. I):

Dans l'art. 1, les Parties contractantes déclarent leur intention de mener une politique durable des transports. Cette politique harmonisée doit permettre de réduire les nuisances et les risques des transports tout en assurant une circulation intra-alpine et transalpine à des coûts supportables de manière à contribuer à un développement économique durable pour les populations résidant dans l'espace alpin. L'art. 2 contient les définitions. Selon l'art. 3, les Parties contractantes s'engagent à développer une stratégie de mobilité durable sur les plans national, régional et local qui doit notamment permettre de préserver les ressources naturelles (durabilité écologique), de garantir un accès suffisant et sûr (durabilité sociale) et d'augmenter la rentabilité du secteur des transports (durabilité économique). Aux termes de l'art. 4, les Parties contractantes s'engagent à tenir compte des objectifs du protocole dans les autres politiques sectorielles et à en évaluer les effets sur le secteur des transports. Pour mettre en œuvre les objectifs du protocole, l'art. 5 prévoit une coopération transfrontalière entre les institutions compétentes. Les collectivités locales concernées seront associées à ce processus dans le cadre institutionnel existant chez les Parties contractantes. L'art. 6 dispose qu'une Partie contractante peut prendre des mesures de protection renforcées qui doivent cependant être compatibles avec le droit international.

Les mesures spécifiques (chap. II):

Selon l'art. 7, les Parties contractantes doivent poursuivre une stratégie visant à créer un système de transport coordonné, rationnel et sûr. Il s'agit dans ce sens d'optimiser l'exploitation des infrastructures existantes, de favoriser le transfert du trafic vers les moyens de transport et les systèmes intermodaux respectueux de l'environnement. De plus, la sécurité des transports doit être améliorée et les nuisances du trafic doivent être progressivement réduites en utilisant les meilleures technologies disponibles.

L'art. 8 prévoit que des études d'opportunité et d'impact sur l'environnement, ainsi que des analyses de risques doivent être réalisées pour les constructions nouvelles et les extensions significatives d'infrastructures de transport. Pour les projets produisant des effets au-delà de la frontière, les Parties s'engagent à procéder à des consultations réciproques. Ces dispositions ne portent cependant pas préjudice au droit de chaque Etat de réaliser les infrastructures décidées conformément à leur ordre juridique au moment de l'adoption du protocole.

L'art. 9 indique que les systèmes de transports publics doivent être développés pour améliorer l'organisation économique ainsi que le caractère attractif et touristique de l'espace alpin.

Selon l'art. 10, il s'agit de mieux utiliser l'aptitude du chemin de fer pour les transports sur de longues distances et la desserte des régions alpines. Pour atteindre cet

objectif, les Parties contractantes favorisent la modernisation du rail, notamment par la construction de grands axes ferroviaires à travers les Alpes et développent le transport combiné. La création de synergies entre le transport voyageurs sur de longues distances, le trafic régional et le trafic local doit être encouragée. Enfin, il y a lieu de favoriser l'utilisation du transport fluvial et maritime pour réduire le transit des marchandises par voie terrestre.

Aux termes de l'art. 11, les Parties contractantes s'abstiennent de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin.

Des projets routiers à grand débit pour le trafic intra-alpin peuvent par contre continuer à être réalisés pour autant que:

- par des mesures de précaution ou de compensation, les objectifs de la Convention alpine en matière de transports puissent être atteints malgré la construction d'une nouvelle route;
- les besoins de transport ne puissent être satisfaits notamment par une meilleure utilisation des capacités routières et ferroviaires existantes ou par l'extension des infrastructures ferroviaires et fluvio-maritimes;
- les résultats des études d'opportunité, de risque et d'impact sur l'environnement soient positifs;
- les plans d'aménagement du territoire soient pris en compte.

Selon l'art. 12, les Parties contractantes s'engagent à réduire autant que possible les nuisances du trafic aérien. Dans ce sens, elles limitent, ou interdisent le cas échéant, la dépose à partir d'aéronefs en dehors des aérodromes et, en vue de protéger la faune sauvage, prennent des mesures pour limiter les activités de loisirs aériennes non-motorisées. En outre, la construction d'aéroports et l'agrandissement significatif d'aéroports existant dans l'espace alpin doivent être limités autant que faire se peut.

Conformément à l'art. 13, les Parties contractantes s'engagent à examiner les effets de nouvelles infrastructures touristiques sur le trafic et à soutenir la création de zones à faible circulation voire de lieux touristiques sans voitures.

L'art. 14 vise à introduire progressivement des systèmes de tarification permettant une couverture équitable des coûts réels occasionnés par chaque mode de transport. L'application de ce principe du pollueur-payeur doit conduire à une réduction des coûts externes et à une utilisation accrue des moyens de transport les plus respectueux de l'environnement.

Dans l'art. 15, les Parties contractantes s'engagent à élaborer et à tenir à jour un document de référence indiquant le degré d'utilisation et l'état d'avancement des infrastructures de transport ainsi que l'état de réduction des nuisances.

Conformément à l'art. 16, les Parties contractantes élaboreront des objectifs de qualité environnementale ainsi que des critères et indicateurs permettant de mesurer l'évolution des nuisances du trafic.

Les dispositions du chap. III (recherche, formation et information) et du chap. IV (contrôle et évaluation) sont plus ou moins les mêmes pour tous les protocoles d'application. Elles sont de ce fait traitées globalement sous ch. 2.2.11 «Les dispositions communes à tous les protocoles».

2.2.9.3

Appréciation

La politique suisse des transports poursuit les mêmes objectifs que ceux énoncés dans le protocole «Transports». Il s'agit en effet de mettre en œuvre une mobilité durable (art. 1) permettant de sauvegarder l'efficacité de notre économie et d'assurer une desserte suffisante sur l'ensemble du territoire, tout en réduisant les impacts du trafic à un niveau ménageant la population et l'environnement (art. 3).

Au sens de l'art. 5, la responsabilité commune de la Confédération et des cantons doit être encouragée pour créer des synergies permettant de mettre en œuvre les dispositions du protocole. Cette disposition s'inscrit bien dans le système fédéraliste suisse. En outre, elle constituera une base juridique importante pour renforcer la collaboration des cantons avec les régions des pays voisins proches de la frontière, notamment pour ce qui a trait à la coordination des projets de transports publics régionaux transfrontaliers.

La Suisse répond également dans une large mesure aux obligations contenues dans l'art. 8 du protocole. La coordination des projets d'infrastructures de transport au niveau transfrontalier constitue en effet l'un des objectifs essentiels de la politique suisse des transports. Ce principe sert notamment de fil conducteur à la convention avec l'Allemagne relative à la garantie de la capacité des lignes d'accès nord à la NLFA (entrée en vigueur le 2 juin 1998³⁹), à la convention avec l'Italie concernant la garantie de la capacité des principales lignes reliant la NLFA au réseau italien à haute performance ainsi qu'à la convention avec la France relative au raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire français. En outre, l'on rappellera que, en vertu de la loi sur la protection de l'environnement⁴⁰, avant de statuer sur la planification, la réalisation ou la modification d'installations (nouvelles lignes ferroviaires, routes, etc.), leur impact sur l'environnement doit être examiné et des mesures en cas de catastrophes doivent être indiquées. Enfin, l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs⁴¹ oblige les exploitants d'entreprises transportant des marchandises dangereuses à estimer la vraisemblance d'un accident grave et à prendre des mesures permettant de diminuer les risques.

Par la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) et du projet RAIL 2000, la Suisse modernisera son offre ferroviaire et remplira ainsi les objectifs mentionnés à l'art. 10 du protocole. La promotion des systèmes de transport intermodaux constitue également une mesure primordiale de la politique suisse des transports en vue de transférer le trafic de la route au rail. A cet égard, il est à rappeler qu'un crédit-cadre pour les années 2000 à 2010 de 2850 millions de francs a été accepté par le Parlement le 8 octobre 1999 en vue de promouvoir l'ensemble du trafic ferroviaire de marchandises et en particulier le transport combiné.

L'art. 11 avait bloqué la conclusion du protocole depuis 1995. En effet, l'Autriche a longtemps souhaité une interdiction de construction de toute nouvelle route alpine. Il a finalement été possible de se mettre d'accord sur un compromis: les Parties contractantes s'engagent à renoncer uniquement à la construction de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin. La construction de routes pour le trafic intra-alpin reste par contre possible sous certaines conditions.

³⁹ RS 0.742.140.313.69

⁴⁰ LPE RS 814.01

⁴¹ OPAM RS 814.012

En fait, l'art. 11, ch. 1, relatif aux routes transalpines correspond à la législation suisse. En effet, la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine⁴² stipule que la capacité des routes de transit ne peut être augmentée et que cette disposition s'applique notamment à la construction de nouvelles routes.

D'autre part, le protocole sur les transports n'empêcherait pas la réalisation des projets routiers prévus au titre de l'initiative populaire «Avanti». Pour ce qui est tout d'abord de l'augmentation des capacités des routes nationales entre Genève et Lausanne ainsi qu'entre Berne et Zurich, ces tronçons pourraient être réalisés puisqu'ils ne sont pas situés dans le périmètre de l'espace alpin suisse tel que défini à l'annexe de la Convention alpine. En ce qui concerne le tronçon Erstfeld–Airolo, l'on rappellera que celui-ci est considéré comme une route de transit transalpine aux termes de l'art. 2, let. b, de la LTRA. L'art. 11, ch. 1, du protocole est donc applicable à ce projet. Or, la notion de «nouvelles routes» contenue dans le ch. 1 de cet article montre que l'interdiction de construction s'applique à des routes pour le trafic transalpin qui n'existent pas encore. Cela n'est pas le cas pour le tronçon entre Erstfeld et Airolo. L'augmentation des capacités prévue au titre de l'initiative «Avanti» vise en effet à supprimer un goulet d'étranglement local d'une autoroute existante. Les travaux qui découleraient de cette initiative peuvent donc être considérés comme étant compatibles avec le protocole «Transports».

L'objectif de réduction des nuisances pour l'environnement visé à l'art. 12, ch. 1, est en accord avec la législation suisse et constitue un but général de la politique en matière de trafic aérien. En ce qui concerne les mesures proposées dans le protocole pour réaliser cet objectif, il est à signaler que la dépose de passagers en montagne pour des vols touristiques en dehors des places d'atterrissages prévues à cet effet est déjà aujourd'hui interdite (art. 54/55 de l'OSIA⁴³). En outre, pour protéger la faune sauvage et pour autant que des accords volontaires ne suffisent pas, l'OSIA prévoit que des restrictions peuvent être décrétées pour certaines catégories d'aéronefs (art. 53 OSIA). Enfin, il n'existe pas non plus de projets en Suisse visant à construire de nouveaux aéroports dans l'espace alpin. Seule l'extension des aéroports de Lugano, Samedan, Sion et St-Gall-Altenrhein ainsi que de l'aérodrome militaire d'Emmen (les deux derniers aéroports n'ayant pas encore obtenu de concession) est actuellement en discussion, notamment dans le cadre du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique. Dans la mesure où ils ne servent qu'à apporter des améliorations qualitatives (par exemple adaptation aux nouvelles règles européennes plus strictes telles JAR OPS 1), ces extensions ne poseront pas de problèmes par rapport au protocole «Transports». S'il s'agit cependant d'augmentations de capacités qui ont des effets significatifs sur l'espace et l'environnement, la Suisse serait alors obligée de limiter autant que possible de tels travaux.

Le fait que l'art. 14 du protocole sur les transports prévoit l'introduction progressive de systèmes de tarification permettant de couvrir les coûts réels viendra appuyer la position suisse dans la mesure où notre pays s'engage depuis longtemps sur le plan international pour la réalisation du principe du pollueur-payeur. Dans ce contexte, il est à souligner que la nécessité d'appliquer le principe de la vérité des coûts constitue l'un des objectifs de l'accord sur le transit (art. 12) et de l'accord sur les transports terrestres entre la CE et la Suisse (art. 37). Par ailleurs, en ayant introduit la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), la Suisse a

⁴² LTRA RS 725.14

⁴³ RS 748.131.1

déjà fait un pas important en direction de l'application du principe de la vérité des coûts.

En conclusion, le protocole peut être considéré comme un élément important pour atteindre l'objectif d'une politique durable des transports, politique que le peuple suisse a confirmée à plusieurs reprises. Il influencera dans de nombreux domaines la future stratégie des transports que la Communauté européenne appliquera dans la région alpine. Outre l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et la CE, le protocole représente une garantie supplémentaire pour permettre une coordination de la politique des transports avec la CE dans la région alpine. Il permet également de mettre en place des conditions cadres permettant de favoriser le transfert du trafic transalpin de la route vers le rail à l'échelon européen.

Dans l'ensemble, le protocole «Transports» peut donc être qualifié d'instrument positif et utile pour concrétiser la politique suisse des transports dans la région alpine.

Résumé

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

2.2.10 Le protocole «Règlement des différends»

2.2.10.1 Situation initiale

Le protocole sur le règlement des différends se fonde sur une décision de la 5^e Conférence alpine de 1998 prévoyant, sur proposition de l'Allemagne, de mettre en place un groupe de travail ad hoc chargé d'élaborer une procédure de consultation et de règlement des différends entre les Parties contractantes. L'Autriche a assuré la conduite de ce groupe. Le protocole en question vise à régler les divergences d'opinion pouvant surgir lors de l'interprétation et de l'application des dispositions de la Convention alpine et de ses protocoles.

La Suisse était représentée au groupe international d'experts par un délégué de la Direction du droit international public. Etant donné que le protocole sur le règlement des différends est essentiellement de nature technico-juridique et qu'il ne revêt pas la même importance politique que les autres protocoles de la Convention alpine, on renonça – en accord avec les cantons – à avoir des représentants cantonaux au sein de la délégation suisse.

2.2.10.2 Explications relatives au protocole

Vu sa particularité, le protocole sur le règlement des différends ne présente pas la même structure unitaire qui caractérise les protocoles d'application.

Art. 1 à 3 L'ouverture de la procédure

Peuvent faire l'objet de la procédure toutes les questions relatives à l'interprétation et à l'application de la Convention alpine ou des protocoles y afférents (qui existent déjà ou qui sont prévus). Avant d'ouvrir une procédure de règlement des différends

à proprement parler, les Parties s'efforcent de trouver un arrangement à l'amiable par voie de consultation (art. 1). Si celui-ci échoue, il peut être fait appel à un tribunal arbitral composé de trois membres (art. 2 et 3).

Art. 4 à 8 Les règles de procédure

Les Parties au différend peuvent convenir tant des détails que de la langue de la procédure. Le tribunal arbitral n'établit ses propres règles de procédure que si un tel accord fait défaut (art. 5 et 7). Les Parties s'engagent à mettre à la disposition du tribunal arbitral tous les documents nécessaires à la constatation des faits (art. 8). Au vu des intérêts communs que partagent les Parties contractantes et du caractère régional de la Convention alpine, les Parties qui ne sont pas directement impliquées dans le litige ont également le droit d'exprimer leur point de vue sur le différend (art. 4). S'il existe un risque que des circonstances particulières permettent de préjuger de la sentence du tribunal arbitral ou qu'un état des faits créé avant le jugement puisse léser les droits acquis de l'une des Parties, le tribunal arbitral peut arrêter des mesures conservatoires (art. 6).

Art. 9 à 14 La sentence

La durée de la procédure arbitrale est en principe limitée à six mois (art. 11). La sentence est définitive et obligatoire pour les Parties au différend. Il n'y a donc pas de moyen de recours, et les Parties sont tenues d'appliquer la sentence du tribunal arbitral sans délai (art. 12). Les frais de procédure sont en principe partagés par les Parties au différend (art. 13).

Art. 15 à 17 Les dispositions finales

Une fois le protocole entré en vigueur pour elle, une Partie contractante ne peut le dénoncer que si elle dénonce simultanément la Convention alpine (et par conséquent aussi tous les autres protocoles) (art. 15, al. 1). On a voulu ainsi tenir compte du fait que les dispositions qui règlent les litiges dans le cadre des accords de droit international public sont normalement contenues dans le texte de la convention de base elle-même. Dans de tels cas, les dispositions qui règlent les différends ne peuvent pas non plus être dénoncées séparément. Même en cas de dénonciation, le protocole reste néanmoins applicable pour les procédures arbitrales en cours, et ceci jusqu'à leur terme (art. 15, al. 2). Le protocole entre en vigueur une fois que trois Etats signataires l'ont ratifié (art. 16).

2.2.10.3 **Appréciation**

Les dispositions du présent protocole s'inspirent fortement de la réglementation en vigueur qui régit les accords de droit international public dans le domaine de l'environnement et que la Suisse applique déjà. Ainsi, par exemple, les art. 5, 8, al. 1, 9 et 11 du protocole correspondent à des dispositions de la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique⁴⁴. Certaines dispositions ont également été reprises de l'accord de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle de l'acheminement transfrontalier des déchets dangereux et leur élimination⁴⁵ ainsi que de la convention

⁴⁴ RS 0.451.43

⁴⁵ RS 0.814.05

du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention Espoo)⁴⁶.

La procédure sur le règlement des différends correspond par ailleurs à la position constamment défendue par la Suisse au niveau international de doter les obligations découlant d'accords de droit international public de mécanismes d'exécution efficaces. Pour la Convention alpine, l'existence d'une procédure susceptible de régler et de clarifier les divergences d'opinion résultant de l'interprétation et de l'application de ses dispositions contribue assurément à mieux concrétiser les objectifs et les exigences de la Convention et des protocoles, et cela aussi de façon plus uniforme.

La compétence du tribunal arbitral de prononcer des sentences obligatoires et définitives, prévue dans le protocole sur le règlement des différends, n'est pas une nouveauté pour la Suisse. Depuis 1965, la Suisse (tout comme les autres pays alpins de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie et du Liechtenstein) est Partie contractante à la Convention européenne du 29 avril 1957 sur le règlement pacifique des différends⁴⁷. Cette convention prévoit que tous les différends entre Parties contractantes sont portés devant la Cour internationale de justice ou devant un tribunal arbitral. Ne serait-ce déjà qu'en vertu de cette convention, les différends entre Parties contractantes à la Convention alpine qui sont en même temps Parties à la convention susnommée devraient nécessairement être réglés dans le cadre d'une procédure ayant force obligatoire.

Le protocole «Règlement des différends» n'entraîne aucune nouvelle obligation pour la Confédération et pour les cantons chargés de la mise en œuvre de la Convention alpine et de ses protocoles. Des adaptations de la législation suisse ne s'imposent pas non plus.

2.2.11 Les dispositions communes à tous les protocoles

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

La recherche et l'observation:

L'art. 3 de la Convention alpine demande d'effectuer des travaux de recherche et d'harmoniser les recherches et les observations systématiques dans les domaines évoqués par la Convention et concrétisés par les protocoles d'application.

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

⁴⁶ FF 1995 IV 397

⁴⁷ RS 0.193.231

base des expériences au niveau national, les deux académies ASSN et ASSH ont beaucoup favorisé la mise sur pied du «Comité scientifique international de recherche alpine» (WIKO). Ce comité, au sein duquel sont représentés tous les principaux Etats alpins, a pour objectifs prioritaires de stimuler la collaboration en matière de recherche ainsi que l'échange de résultats de recherche et d'informations. Depuis 1994, il organise le Forum Alpin qui se tient chaque deux ans dans un autre pays.

Par le biais du Programme national de recherche 48 «Paysages et cadres de vie des Alpes» (2001–2006), la Suisse fournit en outre une contribution actuelle à la maîtrise des questions d'avenir qui se posent pour l'espace alpin.

Les activités pratiquées dans le domaine de l'observation des Alpes doivent permettre de relever plus facilement les nombreux défis socio-économiques et écologiques posés par l'espace alpin. Pour parvenir à mieux évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention et de ses protocoles d'application (cf. à ce propos ch. 2.2.11.2), le système d'observation doit livrer des données de base qui serviront à établir des comptes-rendus. La contribution des Parties contractantes au Système d'observation et d'information des Alpes (SOIA) consiste pour l'essentiel à collecter les données nécessaires déjà disponibles sur l'espace alpin par l'intermédiaire des centres de communication nationaux. Pour la Suisse, c'est l'OFEPF qui assume cette tâche. Avec le «Catalogue of Alpine Data Sources (CDS-A)» et le système d'information de projet de ProClim&ICAS, l'OFEPF dispose déjà de deux instruments éprouvés pouvant servir à accomplir les tâches spécifiques liées à la Convention alpine.

Conformément à la décision prise lors de la 6^e Conférence alpine des 30 et 31 octobre 2000 à Lucerne, les tâches centrales de coordination relatives au Système d'observation et d'information des Alpes (SOIA) et l'exploitation des données provenant des centres de communication nationaux seront à l'avenir assumées par le Secrétariat permanent qui doit être institué. Jusqu'à la 7^e Conférence alpine prévue fin 2002, la Suisse et l'Autriche assureront conjointement les activités liées aux systèmes de communication (site web SOIA sous www.soia.int, CDS-A et banque de données SIRA).

De même que d'autres pays, la Suisse a défendu avec succès la position selon laquelle, pour répondre aux exigences de la Convention alpine et de ses protocoles d'application, la recherche et l'observation doivent s'appuyer sur des structures et des instruments existants.

A l'échelon national, la Confédération et les cantons sont tombés d'accord en été 1996 pour que les efforts consentis dans ce domaine soient avant tout du ressort de la Confédération. Les cantons ne feront que mettre les données pertinentes à la disposition du service fédéral compétent. Ils sont en outre invités à prendre part aux décisions sur les objectifs et l'exécution de l'observation.

La formation et l'information:

La formation et le perfectionnement ainsi que l'information de l'opinion publique sont des préoccupations propres à tous les protocoles. Les protocoles «Agriculture de montagne» et «Tourisme» mettent particulièrement l'accent sur l'encouragement d'offres de formation.

2.2.11.2 Le contrôle et l'évaluation (chap. IV des protocoles) ainsi que les dispositions finales (chap. V des protocoles)

Le contrôle et l'évaluation (chap. IV des protocoles):

Les Parties contractantes s'engagent à mettre en œuvre les protocoles de façon appropriée et dans le cadre institutionnel existant ainsi qu'à fournir des comptes rendus réguliers au Comité permanent. L'établissement de tels rapports sur les mesures prises pourra se fonder sur les travaux mentionnés au ch. 2.2.11.1 ci-dessus «La recherche, la formation et l'information».

En faisant appel aux collectivités territoriales, les Parties contractantes évaluent régulièrement l'efficacité des dispositions des protocoles et les modifient au besoin.

Les dispositions finales (chap. V des protocoles):

Les dispositions finales règlent les relations entre la Convention et les protocoles d'application ainsi que les procédures de droit international public y afférentes (signature et ratification, notifications).

2.3 La collaboration sur le plan national

2.3.1 La collaboration entre la Confédération et les cantons alpins ainsi qu'au sein de l'administration fédérale

Le groupe de travail suisse sur la protection des Alpes fut institué en 1990. Il était composé de délégués de tous les cantons alpins et de divers offices de l'administration fédérale. Les membres de ce groupe reçurent toutes les informations relatives aux négociations sur la Convention et ses protocoles. Ce groupe de travail s'est régulièrement réuni jusqu'en 1994. De nombreuses préoccupations des cantons alpins furent ainsi prises en compte dans le processus de négociation et influencèrent de façon déterminante le contenu et l'orientation de la Convention et de ses protocoles (cf. aussi ch. 1.2.4.1). A partir de 1993, la coopération entre la Confédération et les cantons se dégrada et, dès 1994, le groupe ne tint plus séance.

La collaboration entre la Confédération et les cantons fut établie sur de nouvelles bases au printemps 1996, puis intensifiée dans le but d'aplanir les divergences existantes. Cet effort fut à l'origine de la réunion décisive qui eut lieu à la fin du mois d'août 1996 à Arosa (cf. ch. 1.2.4.2). Les divergences purent y être aplanies et décision fut prise de lancer le processus de ratification. Un groupe de travail paritaire composé de délégués de la Confédération et des cantons alpins assura le suivi de l'élaboration du message de 1997 qui visait aussi bien la ratification de la Convention-cadre que la ratification des cinq protocoles déjà adoptés à ce moment-là «Aménagement du territoire et développement durable», «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Forêts de montagne» et «Tourisme». Ce processus déboucha, en mars 1997 à Berne, sur une conférence réunissant les mêmes participants qu'à la réunion d'Arosa. Lors de cette conférence, les principales préoccupations des cantons alpins concernant la mise en œuvre de la Convention alpine firent l'objet d'un consensus entre ces derniers et les services fédéraux. Dans le cadre d'une consultation menée en 1997 à Sarnen lors d'une confé-

rence réunissant des représentants des exécutifs de tous les cantons alpins, le projet de message d'alors fut approuvé à la majorité.

Regroupant 25 offices issus des sept départements fédéraux, la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) fut instituée à la fin de l'année 1995. Elle a notamment pour tâche de coordonner les mesures à incidence spatiale de la Confédération et la politique d'encouragement au plan interne. Dans le cadre de cette conférence, un groupe de travail «Convention alpine», dans lequel les cantons alpins sont également représentés, a été mis en place en automne 1996 sous l'autorité de l'OFEFP. Depuis lors, ce groupe de travail prépare les positions à adopter par la délégation suisse dans les négociations internationales. Il a notamment aussi accompagné la présidence de la Conférence alpine que la Suisse a assumée au cours des années 1999 et 2000. Depuis le 1^{er} janvier 2001, le dossier de la Convention alpine a été placé sous la responsabilité de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), et c'est par conséquent l'ARE qui assure également la conduite du groupe de travail en question sur la Convention alpine.

Des représentantes et représentants des cantons alpins participèrent et participent aussi au développement de plusieurs protocoles sur le plan international. Ils étaient notamment présents au sein de la délégation suisse lors des séances du Comité permanent de la Conférence alpine ainsi que lors de la 6^e Conférence alpine de Lucerne.

Le 6 juin 2001, les délégué(e)s des exécutifs des cantons alpins ont rencontré à Glaris les représentants de nombreux offices fédéraux, afin de débattre de la ratification des protocoles et de leur mise en œuvre ultérieure. Les cantons représentés au sein de la Conférence gouvernementale des cantons alpins, tout comme les autres cantons alpins présents, se sont alors prononcés en faveur de la ratification (cf. ch. 1.2.4.4).

2.3.2 La participation des organisations et des associations intéressées

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

3 Conséquences

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

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

celui du personnel. En revanche, des frais consécutifs annuels de 250 000 francs sont à prévoir pour le Secrétariat permanent. Ces frais seront entièrement pris en charge par le DETEC.

Grâce aux mesures d'encouragement, de compensation et d'indemnisation existantes, la Suisse satisfait aux engagements financiers découlant de la Convention et de ses protocoles, engagements qu'elle assume, comme Partie contractante, envers ses collectivités territoriales. Les mesures d'encouragement des régions de montagne seront étendues selon les besoins et les possibilités.

Le développement ultérieur de la Convention et de ses protocoles et la collaboration des Parties contractantes dans ces domaines doivent rester possibles. A long terme, on ne peut donc pas exclure des changements, y compris en ce qui concerne les effets de la Convention alpine. Le cas échéant, une proposition sera adressée au Parlement.

La collaboration entre la Confédération et les cantons alpins n'exige aucune nouvelle structure d'organisation.

Les instruments actuellement à disposition pour garantir les observations et les recherches conformément au ch. 2.2.11.1 sont considérés comme suffisants. On veillera à ne pas introduire d'instruments et de mesures complémentaires engendrant un surcroît de travail administratif considérable pour les cantons. L'office fédéral responsable mettra à disposition des ressources humaines et financières dans les limites des effectifs et des crédits disponibles.

3.2 Les effets sur le droit national

La mise en œuvre de la Convention alpine et de ses protocoles s'effectuera essentiellement par la prise en compte des objectifs et des engagements prévus par ces textes dans les projets actuels et futurs de la Confédération et des cantons. Cette remarque vaut pour les politiques sectorielles de la Confédération, par exemple dans les domaines de la promotion des régions de montagne et de la garantie des services de base des transports publics, de La Poste et des télécommunications, ainsi que pour les politiques sectorielles fédérales et cantonales, par exemple dans les domaines de la protection de la nature et du paysage, de l'agriculture, du tourisme et de l'économie forestière.

Le Conseil fédéral n'envisage pas de modifier le droit suisse comme conséquence directe de l'entrée en vigueur de la Convention. Comme l'explique le ch. 1.2.5, les différences en matière de délimitation spatiale de l'espace alpin dans la Convention et ses protocoles et dans les politiques sectorielles ne portent pas à conséquence. En ce qui concerne les incidences sur l'échelon de l'exécution, on se reportera au ch. 1.5.4. Il convient par ailleurs de relever que la Convention alpine et ses protocoles ne compromettent pas les objectifs de la nouvelle péréquation financière et de la nouvelle répartition des tâches.

3.3 Les effets sur l'informatique

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

3.4

Les conséquences économiques

La ratification des protocoles et leur mise en œuvre subséquente n'ont pas de conséquences directes sur l'économie du pays. Étant donné qu'elles ne nécessitent aucune adaptation des bases légales en Suisse, il n'y a pas lieu de s'attendre à des effets particuliers induits par les aspects régulateurs de la Convention alpine et de ses protocoles. Leurs aspects financiers n'entraînent pas davantage de conséquences, car les mesures d'indemnisation stipulées notamment dans le protocole «Forêts de montagne», dans le protocole «Protection de la nature et entretien des paysages» ou encore dans le protocole «Agriculture de montagne» sont mises en œuvre dans le cadre de l'exécution normale du droit en vigueur.

Les activités déployées aujourd'hui déjà par des organisations privées et en étroite collaboration avec certaines communes (dans le cadre du réseau de communes «Alliance dans les Alpes») montrent que la concrétisation des objectifs de la Convention alpine et de ses protocoles produit des effets économiques positifs. Ceci grâce notamment à la meilleure transformation et commercialisation des produits locaux, au développement de solutions alternatives pour l'agriculture de montagne, à la promotion des transports publics, à l'exploitation de ressources locales pour la production d'énergie (bois, eau, forêt, par exemple) et aux labels attribués à divers produits dans le secteur du tourisme mais aussi dans le domaine alimentaire.

4

Le programme de la législation

La ratification de divers protocoles additionnels à la Convention alpine est mentionnée dans le rapport du 1^{er} mars 2000 sur le programme de la législation 1999–2003 (FF 2000 2168) sous la rubrique «Autres affaires» du chapitre sur l'environnement et les infrastructures. La ratification des protocoles d'application de la Convention alpine prend en considération les exigences du développement durable, étant donné que la Convention et ses protocoles visent à la fois des objectifs économiques, sociaux et écologiques. La coopération internationale est de surcroît l'un des axes prioritaires de la politique environnementale du Conseil fédéral (cf. Objectif 3, Directives R7, FF 2000 2286).

5

La relation avec le droit européen

La Communauté européenne a approuvé la Convention alpine en février 1996 (JO n° L 61 du 12 mars 1996, p. 31). Elle s'est donc engagée, selon les règles du droit international public, à mettre en œuvre ses principes et ses objectifs. Son approbation confirme aussi que la Convention est compatible avec le droit communautaire. Après la ratification des protocoles par la Suisse, il serait donc possible de renforcer la coopération et d'harmoniser les politiques dans le domaine du développement durable de l'espace alpin, sans devoir pour autant modifier la législation actuelle. Des rapprochements de ce genre sont importants parce qu'ils contribuent à éliminer des obstacles qualitatifs à de prochaines étapes d'intégration ou à l'élaboration de principes communs en matière de politique des transports. Le fait que la coopération engagée par la Convention regroupe en particulier les régions alpines, dans le sens

de l'encouragement d'une Europe des régions, est conforme à un but déclaré de la politique d'intégration suisse.

6 Les bases légales

La compétence de la Confédération de conclure les présents protocoles découle de l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale, aux termes duquel les affaires étrangères relèvent de la Confédération. Il revient à l'Assemblée fédérale de les approuver, selon art. 166, al. 2, cst.

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, de la constitution, les traités de droit public sont sujets au référendum facultatif lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qu'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qu'ils entraînent une unification multilatérale du droit.

La Convention alpine est d'une durée indéterminée mais peut être dénoncée à tout moment en vertu de son art. 13, al. 1. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le dépositaire. La même possibilité de dénonciation est applicable aux protocoles, également d'une durée indéterminée en vertu de l'art. 11, al. 3, de la Convention. De surcroît, une dénonciation de la Convention entraîne automatiquement la dénonciation des protocoles (cf. les dispositions finales des protocoles «Lien entre la Convention et le protocole»).

Ni la Convention ni les protocoles ne prévoient l'adhésion à une organisation internationale. Une unification multilatérale du droit ne découle pas des dispositions contractuelles. Aucun domaine déterminé du droit n'est réglé de façon détaillée et par des normes directement applicables. Au contraire, le choix des moyens en vue de réaliser les obligations contractées est laissé aux Parties contractantes. L'arrêté relatif à l'approbation des protocoles d'application n'est de ce fait pas soumis aux dispositions de l'art. 141, al. 1, let. d, de la constitution concernant le référendum en matière de traités internationaux.

Table des matières

Condensé	2741
1 Partie générale	2743
1.1 Situation initiale	2743
1.1.1 Ratification de la Convention-cadre de 1999 et objet du présent message	2743
1.1.2 L'accord intervenu entre la Confédération et les cantons	2744
1.1.3 L'intérêt de la Suisse à ratifier les protocoles	2745
1.2 La Convention alpine – un aperçu général	2746
1.2.1 Les défis de l'espace alpin	2746
1.2.2 Portée et structure de la Convention alpine	2746
1.2.3 Déroulement des négociations internationales	2747
1.2.4 Le processus au plan national	2750
1.2.4.1 Du début des négociations à la réunion d'Arosa	2750
1.2.4.2 La réunion d'Arosa (23 et 24 août 1996)	2752
1.2.4.3 La ratification de la Convention-cadre par la Suisse	2753
1.2.4.4 La conférence de Glaris (6 juin 2001)	2755
1.2.5 La délimitation de l'espace alpin en Suisse	2755
1.2.6 La Convention alpine dans le contexte des efforts européens et mondiaux en matière de développement durable des régions de montagne	2756
1.3 La Convention alpine, instrument d'encouragement d'un développement durable dans l'espace alpin suisse	2758
1.3.1. La politique suisse en faveur des régions de montagne	2758
1.3.2 La Convention alpine, instrument de développement d'une politique globale en faveur des régions de montagne	2759
1.3.3 L'encouragement de la collaboration transfrontalière	2761
1.4 L'objet soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale	2762
1.4.1 Les huit protocoles d'application adoptés et le protocole sur le règlement des différends	2762
1.4.2 La consultation relative aux protocoles adoptés jusqu'en 1997 «Agriculture de montagne», «Protection de la nature et entretien des paysages», «Aménagement du territoire et développement durable», «Tourisme» et «Forêts de montagne»	2763
1.4.3 La consultation relative aux protocoles adoptés après 1997 «Protection des sols», «Energie», «Transports» et «Règlement des différends»	2764
1.5 Les aspects juridiques et la mise en œuvre	2767
1.5.1 La mise en œuvre nationale de la Convention alpine et de ses protocoles	2767
1.5.2 La compatibilité avec le droit national	2767
1.5.3 Une ratification indépendante des différents protocoles d'application	2767
1.5.4 La mise en œuvre	2768

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

2.2.11.2 Le contrôle et l'évaluation (chap. IV des protocoles) ainsi que les dispositions finales (chap. V des protocoles)	2802
2.3 La collaboration sur le plan national	2802
2.3.1 La collaboration entre la Confédération et les cantons alpins ainsi qu'au sein de l'administration fédérale	2802
2.3.2 La participation des organisations et des associations intéressées	2803
3 Conséquences	2803
3.1 Les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel aux niveaux fédéral et cantonal	2803
3.2 Les effets sur le droit national	2804
3.3 Les effets sur l'informatique	2804
3.4 Les conséquences économiques	2805
4 Le programme de la législation	2805
5 La relation avec le droit européen	2805
6 Les bases légales	2806
<i>Appendices</i>	
Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine)	2810
Protocole d'adhésion de la principauté de Monaco à la convention sur la protection des Alpes	2820
Arrêté fédéral concernant la ratification des protocoles de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) (projet)	2823
Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable	2824
Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'agriculture de montagne	2835
Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages	2845
Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine des forêts de montagne	2859
Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine du tourisme	2867
Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection des sols	2877
Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'énergie	2888
Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine des transports	2899
Protocole dans le cadre de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) sur le règlement des différends	2912
	2809