

N° 266

---

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 avril 1995.  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 mai 1995.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention sur la protection des Alpes,*

Par M. Jacques GOLLIET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Rokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 128 (1994-1995).

---

Traités et conventions.

# SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. LES ALPES : RISQUES ET CHANCES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE</b> .....	4
<b>A. Les Alpes connaissent les difficultés habituelles des régions de montagne</b> .....	4
<b>B. La nécessité d'un développement économique équilibré</b> .....	5
<b>C. Une prise de conscience internationale</b> .....	6
<b>II. LA CONVENTION ALPINE : UNE TENTATIVE DE CONCILIATION ENTRE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE</b> .....	10
<b>A. L'élaboration de la convention alpine</b> .....	10
<b>B. Un texte très général</b> .....	11
1. <i>Champ d'application</i> .....	11
2. <i>La protection des Alpes</i> .....	11
3. <i>La mise en place d'un système d'observation des Alpes</i> .....	12
4. <i>Les structures de suivi de la convention alpine</i> .....	13
5. <i>L'entrée en vigueur de la convention</i> .....	15
<b>C. Les mesures d'application de la convention figureront dans des protocoles spécifiques :</b> .....	15
<b>D. La France entend faire une déclaration interprétative au moment de ratifier la convention</b> .....	18
<b>LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....	20
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	21
<b>PROJET DE LOI</b> .....	22
• <i>Article unique</i> .....	22

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser la ratification par la République française de la convention relative à la protection des Alpes signée à Salzbourg les 6 et 7 novembre 1991.

Plus de trois ans se sont écoulés entre sa signature et sa transmission au Parlement. Eu égard à l'importance des questions de protection de l'environnement, il est permis de juger excessif un tel délai.

Aujourd'hui cependant, le problème de la préservation des Alpes demeure d'actualité. Il faut donc saisir l'occasion de ce texte pour réaffirmer l'attachement de notre pays à ses sites naturels parmi lesquels les Alpes occupent une place de choix.

La convention Alpine est un bon moyen pour cela car, au terme d'un processus d'élaboration difficile et chaotique, elle réalise un heureux équilibre entre les objectifs de protection de la nature et les nécessités du développement économique des Alpes.

## **I. LES ALPES : RISQUES ET CHANCES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

Les Alpes : une chaîne montagneuse de 1 200 kilomètres de long sur 300 kilomètres de large. Un ensemble de massifs qui s'étend de Nice à Vienne et Ljubjana et lie ainsi huit Etats européens : la France, la Suisse, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, la Slovénie, le Liechtenstein et Monaco.

Comme la plupart des régions de montagne de France et d'Europe occidentale, les Alpes connaissent des évolutions contrastées et contradictoires.

Ainsi, régions rudes par le climat, difficiles à mettre en valeur et à relier au reste du territoire en raison du relief, elles souffrent d'un dépeuplement et, dans certains cas, d'un dépérissement des activités traditionnelles et, au premier chef, de l'agriculture, qui assurait le maintien de l'homme sur place.

Cependant, à l'inverse, les Alpes bénéficient aussi de l'engouement de la population pour les sports d'hiver et, plus généralement, pour les loisirs de montagne. Engouement qui, dans une large mesure, a garanti un certain développement économique, mais qui a aussi suscité des craintes pour l'avenir de l'environnement dans des massifs et vallées jusqu'alors préservés.

### **A. LES ALPES CONNAISSENT LES DIFFICULTÉS HABITUELLES DES RÉGIONS DE MONTAGNE**

La montagne française s'est engagée dans une période de déclin démographique et économique dès le XIXe siècle. Les Alpes n'ont pas connu d'évolution différente.

Certes, aujourd'hui, si l'on se réfère à l'ensemble des Alpes françaises, le déclin semble stoppé. Sa population, dans les dernières années, a certes crû moins rapidement que celle du reste de la France, mais elle a tout de même augmenté.

Cependant, si l'on y regarde de plus près, seuls quelques sites ont bénéficié de cette croissance. Ces sites sont des pôles de développement urbain constitués de petites villes, de villes moyennes ou de stations.

En dehors de ces pôles d'expansion, le dépeuplement, la désertification et le déclin économique se sont poursuivis.

Contrairement à ce que l'on pourrait parfois penser, cette évolution négative n'a pas eu d'effets favorables sur la nature et l'environnement des régions concernées. Le retrait de l'homme n'a pas signifié une meilleure protection de la nature mais, au contraire, l'apparition de friches et la dégradation d'un territoire qui souvent était accueillant grâce à la main de l'homme.

## **B. LA NÉCESSITÉ D'UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ÉQUILIBRÉ**

Comme nous l'avons vu, le développement économique dans les Alpes -qui seul assure la survie des régions de montagne concernées- s'organise autour de pôles particulièrement dynamiques.

Il ne fait pas de doute que, dans bien des cas, le développement d'unités urbaines et des loisirs de montagne, grâce aux stations de sports d'hiver, a contribué à l'émergence d'un tissu urbain solide apte à retenir les populations.

Cette émergence, comme tout développement urbain, doit être contrôlée et maîtrisée, ne serait-ce que pour préserver ces atouts essentiels que sont, pour la montagne, l'espace et la qualité de l'environnement.

Quatre risques principaux pour les Alpes ont été relevés :

- **Un fort développement du trafic.** Compte tenu de leur situation géographique, les Alpes sont un noeud de communication. Dans la dernière décennie, le trafic européen Nord-Sud a doublé pour les transports routiers et crû d'un quart pour les transports ferroviaires. Ces trafics sont concentrés sur deux passages français, quatre passages suisses et un passage autrichien. Leur croissance engendre, à l'évidence,

d'importantes nuisances. Cependant, il convient de relever que la présence d'un réseau dense de communications est la condition sine qua non du développement économique.

- **Un accroissement de la pollution** dû au trafic, bien sûr, mais aussi plus généralement à l'intense fréquentation que connaissent les Alpes. Chaque année, plus de 120 millions de touristes s'y rendent, ce qui représente un quart de l'ensemble du tourisme mondial. La pollution est aussi rapportée par les vents depuis les grandes agglomérations industrielles.
- **Une forte pression immobilière.** Les constructions d'immeubles, ou d'équipements nécessaires aux sports d'hiver (funiculaires, remonte-pentes ...) se sont multipliées et, dans certains cas, ont pu apparaître excessives ou mal intégrées aux sites concernés. De même, trop de cours d'eaux ont été transformés.
- **Une fragilisation des économies rurales traditionnelles** engendrée par le développement des échanges internationaux, l'enclavement et la rudesse des régions de montagne.

Au demeurant, la nécessité d'un développement équilibré et harmonieux de la montagne est admis depuis longtemps dans notre pays. La protection et les tentatives de dynamisation de la montagne, et des Alpes en particulier, ont ainsi fait l'objet de nombreux textes qui, de plus en plus, ont tenté justement de définir un équilibre satisfaisant entre développement économique et protection de la nature.

Un fait nouveau est apparu depuis les années 80 qui est celui d'une prise de conscience non plus seulement nationale, mais internationale, de l'importance de préserver -ou de trouver- cet équilibre.

### **C. UNE PRISE DE CONSCIENCE INTERNATIONALE**

De fait, les Alpes sont une donnée géographique globale, continue, un écosystème d'ensemble.

Les réalités politiques que sont les frontières et les nations ne doivent pas conduire à oublier que cet écosystème a des besoins, souffre de difficultés ou subit des menaces qui les transcendent largement.

Très tôt, des efforts ont été consentis au niveau international pour envisager la situation des Alpes dans son ensemble. Ainsi a été créée en 1951 la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA).

A partir des années 70, des communautés de travail transnationales se sont créées pour appréhender les problèmes alpins :

- 1972, constitution de l'ARGE-ALP (Arbeitsgemeinschaft Alpenländer) qui comprend, aujourd'hui, Tyrol, Vorarlberg, Salisbourg, Bavière, Grisons, Bolzano, Lombardie et Trente. Cet organisme "couvre" la **partie centrale** des Alpes :

- 1978, la **partie orientale** des Alpes (Frioul-Vénétie Julia, Vénétie, Trentin Haut-Adige, Slovénie, Croatie, Haute-Autriche, Carinthie et Styrie) se groupe elle aussi dans une association : ALPE-ADRIA ;

- au début des années 1980, Piémont, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ligurie, Val d'Aoste, Vaud, Valais, Genève et Rhône-Alpes se rassemblent au sein de la COTRAO, embrassant, comme son nom l'indique (Communauté de travail des Alpes occidentales), la **partie occidentale** de la chaîne.

Dans les années 70, le Conseil de l'Europe s'est lui aussi préoccupé de la protection des Alpes. En 1974, la résolution n° 570 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a ainsi souligné le rôle charnière joué par les Alpes dans l'espace européen.

La Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, instance créée au sein du Conseil de l'Europe, a par ailleurs organisé deux conférences :

- la conférence des régions de l'Arc alpin, des 18-20 septembre 1978, à Lugano ;

- la conférence européenne des régions de montagne, des 9 et 11 mai 1988, à Trente.

Entre-temps, les gouvernements des Etats concernés se sont saisis de la question. En 1986, à l'initiative de l'Allemagne, débutaient les premières réflexions approfondies sur une action internationale pour la protection des Alpes.

Cette réflexion allait déboucher sur la déclaration de Berchtesgaden des 9-11 octobre 1989 des ministres de l'environnement de France, d'Allemagne, d'Italie, de Yougoslavie, du Liechtenstein, d'Autriche, de Suisse.

Cette déclaration très complète, comprenant 89 points et fortement inspirée par la Commission internationale pour la protection des Alpes, était un véritable et ambitieux programme d'action pour les Alpes.

Elle allait constituer le coup d'envoi de l'élaboration d'une **convention sur les Alpes**.

Son point 87 précisait :

*«(les ministres) sont d'accord que, compte tenu des principes définis dans la présente résolution en vue de protéger et sauvegarder l'espace vital "Alpes", il convient d'élaborer une convention dans le cadre de laquelle seront prises successivement des dispositions contraignantes, entre autres pour les domaines suivants :*

- aménagement du territoire
- protection des sols,
- régime des eaux
- protection de la nature et entretien du paysage
- tourisme
- transports
- alimentation en énergie»

A cet effet était créé un groupe de hauts fonctionnaires chargé d'élaborer ladite convention, sous la présidence de l'Autriche.

Cela ne devait pas empêcher le Conseil de l'Europe de poursuivre ses propres travaux. Ainsi la conférence des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a-t-elle adopté à la suite de la conférence de Trente de 1991, un projet de **charte européenne des régions de montagne**, le 17 septembre 1994.

Quelles différences distinguaient la Charte de la convention alpine ?

Précisons d'abord que ces deux textes étaient très généraux. Mais, ils obéissaient à des inspirations différentes. Dans son ensemble, la convention alpine était plus soucieuse de protéger l'environnement et la charte plus portée à favoriser le développement économique des régions de montagne.

Cette divergence s'explique sans doute par les origines de ces deux textes.

*"Si la convention alpine, marquée par la préoccupation première de protéger l'exceptionnel patrimoine naturel alpin, est née au nord des Alpes. c'est que cette partie du massif a bénéficié d'une croissance forte de ses populations depuis un siècle et qu'elle souffre maintenant d'une pression excessive des infrastructures de transport et des différents équipements.*

*Si la Charte, plus centrée sur le développement économique, est née au sud des Alpes, c'est qu'elle est le reflet des préoccupations de nombreux élus face à la déshérence des massifs situés dans les régions méditerranéennes. Ces régions souhaitent, à juste titre, ne pas devenir une réserve de nature dépeuplée qui subirait la pression des zones plus denses" (1).*

Pendant un temps les deux démarches ont pu apparaître non seulement différentes mais concurrentes. Cela ne pouvait que nuire à leur efficacité.

Le Gouvernement, souhaitant atteindre l'équilibre sus-mentionné entre protection et développement, s'est efforcé d'obtenir une convergence entre les deux textes. C'est ainsi, en particulier, qu'un protocole "Aménagement et développement durable du territoire" a été adjoint à la convention alpine.

Par ailleurs, le Gouvernement, par la voix de M. Michel Barnier, ministre de l'environnement, a marqué son appui à la Charte européenne.

(1) Discours de M. Michel Barnier, ministre de l'environnement, à la 3ème conférence européenne de montagne, Chamonix le 17 septembre 1994.

## **II. LA CONVENTION ALPINE : UNE TENTATIVE DE CONCILIATION ENTRE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

### **A. L'ÉLABORATION DE LA CONVENTION ALPINE**

L'Autriche a organisé neuf réunions du groupe des hauts fonctionnaires au sein duquel la France a systématiquement été présente. Des associations puis les élus locaux ont été associés aux travaux de ce groupe.

Lors de ces travaux, la délégation française a marqué son souhait que la convention soit un texte cadre dont les mesures d'application seraient définies par des protocoles spécifiques.

Ses prises de position ont été arrêtées après concertation entre les différents ministères concernés : environnement, agriculture, industrie, intérieur avec la DATAR.

En outre, la France, soutenue par l'Italie, a obtenu, lors de la réunion préparatoire du 1er octobre 1991, que l'association européenne des élus de la montagne qui venait de se constituer, soit associée aux discussions.

S'agissant du contenu de la convention, étant demeuré très général, il a suscité peu de difficultés. La délégation française s'est particulièrement attachée à améliorer certaines formulations juridiques ainsi que la rédaction de l'article 2.

Le texte de la convention a été adopté par les représentants des gouvernements des Etats membres lors de la deuxième conférence des ministres de l'environnement sur les Alpes, qui s'est tenue à Salzbourg les 6 et 7 novembre 1991.

## **B. UN TEXTE TRÈS GÉNÉRAL**

### **1. Champ d'application**

La convention alpine a pour principale spécificité de s'appliquer à une zone géographique répartie entre plusieurs Etats : l'ensemble des Alpes.

La convention délimite précisément son champ d'application grâce à :

- une liste des "unités administratives" concernées,
- une carte.

### **2. La protection des Alpes**

Les engagements auxquels soucrivent les Etats signataires sont très généraux. Il s'agit pour eux de *mettre en oeuvre "une politique globale de préservation et de protection des Alpes"* (art. 2.1).

Plusieurs domaines sont définis dans lesquels les Etats signataires s'engagent à coopérer :

- population et culture ;
- aménagement du territoire ;
- qualité de l'air ;
- protection du sol ;
- régime des eaux ;
- protection de la nature et entretien des paysages ;
- agriculture de montagne ;
- forêts de montagne ;
- tourisme et loisirs ;
- transports ;

- énergie ;
- déchets.

Cependant, les objectifs fixés pour chacun de ces domaines l'ont été en termes très généraux qui laissent place à l'interprétation .

### **3. La mise en place d'un système d'observation des Alpes**

La convention alpine a été l'occasion d'un rapprochement des institutions de recherche de l'Arc alpin qui ne travaillaient ensemble que de façon épisodique. Les principales équipes françaises qui travaillent sur ce sujet se trouvent dans la région de Grenoble avec le CEMAGREF, spécialisé dans l'agriculture alpine, la prévention des risques naturels (restauration des terrains en montagne), la télédétection et les systèmes d'observation, l'Université de Grenoble avec l'Institut de géographie alpine, l'Université de Chambéry. Ces organismes se sont regroupés dans un pôle européen pour mettre en valeur leur spécificité alpine. La présidence française a été l'occasion pour ces structures d'animer les réflexions menées avec nos autres partenaires sur la recherche dans les Alpes et le système d'observation à mettre en place pour l'application de la convention.

L'Institut français de l'environnement, compte tenu de son rôle de relais de l'agence européenne de l'environnement, assure la coordination des actions d'observation.

Un répertoire des organismes de recherche travaillant sur le massif alpin a été établi. Mais l'essentiel des travaux a porté sur la mise au point d'un système d'observation à l'échelle des Alpes. La Communauté européenne a financé ces travaux dans la perspective de la mise en place de l'Agence européenne car ils permettent de tester des méthodologies pour harmoniser des données souvent disparates.

Les activités nécessaires à la mise en place du système d'observation et d'information des Alpes comprennent notamment :

- 1) la documentation sur les résultats de la recherche,
- 2) la définition et la mise en oeuvre des thèmes prioritaires de recherche,
- 3) la constitution d'indicateurs harmonisés,

- 4) la définition et la mise en oeuvre de thèmes prioritaires d'observation,
- 5) la cartographie,
- 6) les catalogues de sources de données,
- 7) les thesaurus,
- 8) la définition d'un cadre commun pour le rapport sur l'état de l'environnement des Alpes.

Ces activités peuvent porter aussi bien sur les thèmes généraux concernant l'espace alpin que sur les thèmes particuliers correspondant à chaque protocole.

Elles seront réparties d'un commun accord et de façon équilibrée entre les parties signataires.

#### **4. Les structures de suivi de la convention alpine**

Comme on l'a vu, les ministres de l'environnement des Etats de l'Arc alpin ont, dès 1989, institué *de facto*, une **conférence alpine** qui était simplement constituée par leurs réunions.

Cette conférence s'est réunie à trois reprises :

- en 1989, à Berchtesgaden ;
- en 1991, à Salzbourg ;
- en 1994, le 20 décembre à Chambéry.

La convention alpine institutionnalise la conférence alpine (articles 5 à 7).

La conférence réunit toutes les Parties contractantes de la convention, en principe tous les deux ans.

Son rôle est d'examiner l'application de la convention.

Elle est notamment compétente pour :

- adopter des amendements à la convention, amendements qui devront ensuite être soumis à ratification par les Etats membres ;

- adopter les protocoles complétant la convention. La ratification de ces protocoles devra ensuite s'effectuer conformément aux règles constitutionnelles respectives des Parties ;

- recommander ou adopter des mesures visant à faciliter la recherche, l'observation ou la coopération économique, juridique, scientifique et technique relatives aux Alpes.

**En règle générale, la conférence délibère par consensus.**

Cependant, dans quelques cas limités, la conférence peut arrêter des mesures à la majorité des trois quarts lorsque *"les possibilités de parvenir à un consensus ont été épuisées"* et que la présidence l'a constaté *"expressément"* (art. 7).

**La convention crée, par ailleurs, un comité permanent (art. 8) dont la composition est légèrement différente de celle de la conférence puisqu'elle ne comprend que les représentants des parties et non les observateurs, qui peuvent assister à la conférence. Le comité peut cependant arrêter des modalités de participation à ses sessions de représentants d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales.**

La mission de ce comité est essentiellement de préparer les travaux de la conférence.

Le comité constitue, en quelque sorte, le prolongement institutionnalisé du groupe des hauts fonctionnaires.

Enfin, la conférence a la faculté de créer, par consensus, un **secrétariat permanent** (art. 2). La France n'est pas, à ce jour, favorable à la mise en place d'un secrétariat étoffé.

## **5. L'entrée en vigueur de la convention**

Cette entrée en vigueur doit intervenir dans les trois mois de la ratification par trois Etats (article 12.3).

La convention est entrée en vigueur le 6 mars 1995, l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein l'ayant ratifiée.

La France n'ayant pas ratifié la convention, elle disposera d'un statut d'observateur au sein de la conférence alpine et du comité permanent.

### **C. LES MESURES D'APPLICATION DE LA CONVENTION FIGURERONT DANS DES PROTOCOLES SPÉCIFIQUES :**

D'ores et déjà, trois protocoles ont été élaborés. Ils portent sur :

- l'agriculture de montagne,
- la protection de la nature et l'entretien des paysages,
- l'aménagement du territoire et le développement durable.

Dans l'ensemble, ces protocoles sont, comme la convention, assez généraux. Ils sont en outre peu contraignants, et constituent plutôt des programmes d'actions quelque peu solennisés.

On relèvera cependant que le protocole "protection de la nature et entretien des paysages" comprend quelques prescriptions précises, par exemple :

- Les Parties doivent établir dans les cinq ans de l'entrée en vigueur du protocole des Plans fixant *"les exigences et mesures de réalisation des objectifs de protection de la nature et d'entretien des paysages"*. (art. 7).

- Elles doivent désigner dans les deux ans :

. les types de biotopes nécessitant des mesures de protection (art. 13) ;

. les espèces menacées (art. 14) ;

. les espèces de faune et de flore qui bénéficieront d'une mesure d'interdiction de prélèvement et de commercialisation (art. 15).

- Les Parties *"s'engagent à conserver, à gérer et, le cas échéant à agrandir les aires protégées existantes dans le but pour lequel elles ont été créées, ainsi qu'à désigner, dans la mesure du possible, de nouvelles aires protégées"*.

Deux autres protocoles sont en cours de négociation :

- le premier sur les **transports** a vu son adoption retardée par l'Autriche qui souhaitait des mesures très restrictives. Sa conclusion pourrait intervenir à la mi-1995 compte tenu de l'assouplissement de l'attitude autrichienne consécutive à son adhésion à l'Union européenne.

- le second sur le **tourisme** qui rencontre de plus grandes difficultés. Certaines de ses stipulations sont apparues trop vagues, d'autres trop restrictives, notamment en matière d'enneigement artificiel.

Enfin, deux nouveaux protocoles doivent être élaborés en 1995 sur :

- les forêts de montagne ;

- la protection des sols.

Il convient de noter que la Suisse et l'Autriche n'ont pas signées les trois protocoles. L'Autriche lie sa signature à celle des protocoles "transports" et "tourisme".

La Suisse quant à elle a, pour l'instant, renoncé à signer en raison de l'opposition de la majorité des cantons alpins, des organisations patronales et des partis dits "bourgeois". Trois reproches principaux sont faits à ces protocoles : ils ne prendraient pas suffisamment en compte les impératifs économiques ; ils ne laisseraient qu'une trop faible capacité de codécision aux cantons ; ils seraient trop imprécis en matière financière. La Suisse devrait réexaminer sa position lorsque les protocoles "tourisme" et "transports" seront prêts.

On notera que pour entrer en vigueur un protocole doit être ratifié par trois Parties contractantes (c'est-à-dire ayant signé et ratifié, ou adhéré, à la convention. A ce jour, seule parmi ces Parties, l'Allemagne a signé les Protocoles. La France, l'Italie, Monaco et la Slovénie qui les ont aussi signés n'ont pas encore ratifié la convention.

A propos du processus de ratification des protocoles additionnels à la convention alpine, il convient de noter qu'en application de l'article 88-4 de la Constitution une proposition d'acte communautaire (E-350) constituée d'une recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser la signature, au nom de la Communauté, des protocoles déjà élaborés<sup>1</sup>, a été transmise par le Gouvernement au Parlement.

**L'analyse du calendrier de cette transmission démontre que la procédure de l'article 88-4 n'a pu être mise en oeuvre de façon satisfaisante.**

Ainsi, la proposition de recommandation de la Commission a été adressée au Conseil le 23 novembre 1994. Elle a été enregistrée au Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), le 8 décembre 1994. Elle n'a cependant été transmise aux Assemblées que le 23 décembre 1994. Or, la signature desdits protocoles est intervenue le... 20 décembre 1994, soit trois jours avant !

---

<sup>1</sup> Agriculture de montagne ; protection de la nature et entretien des paysages ; aménagement du territoire et développement durable. Un quatrième protocole était concerné visant à permettre l'adhésion de Monaco à la convention alpine.

**D. LA FRANCE ENTEND FAIRE UNE DÉCLARATION INTERPRÉTATIVE AU MOMENT DE RATIFIER LA CONVENTION**

C'est du moins ce que précise l'exposé des motifs du projet de loi et ce qui était convenu entre le Gouvernement et les représentants des élus de la montagne. Malheureusement, le projet de loi ne comportait pas le texte même de ladite déclaration, sans doute par erreur comme l'a indiqué le ministre des affaires étrangères. Soucieux d'une information complète du Parlement, votre rapporteur a été contraint de demander, par deux courriers destinés l'un au Premier ministre et l'autre au ministre des affaires étrangères, une transmission officielle de cette déclaration.

Le ministre des affaires étrangères a bien voulu procéder à cette transmission. Sa réponse ainsi que le texte de la déclaration interprétative sont reproduits ci-après :

**Lettre du ministre des affaires étrangères au Président du Sénat, en date du 5 avril 1995 :**

*"Monsieur le Président,*

*Par lettre en date du 8 mars 1995, M. Jacques GOLLIET, Sénateur, rapporteur de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées pour le projet de loi autorisant la ratification de la Convention sur la Protection des Alpes signée à Salzbourg le 7 novembre 1991, a souhaité que le Gouvernement transmette à la Haute Assemblée le texte de la déclaration interprétative qu'il a l'intention de faire. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est fait mention de cette déclaration qui n'a pas été jointe par erreur dans le dossier reçu par le Sénat.*

*Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le texte.*

*Dans l'espoir que le Parlement autorisera le Gouvernement à ratifier cette Convention dès la session de printemps, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs et dévoués;"*

**Déclaration de la République française**  
**au moment de ratifier la convention sur la protection**  
**des Alpes**

*«Au moment de ratifier la convention sur la protection des Alpes, la République française déclare :*

*- en référence au 6ème considérant, que la convention sera appliquée dans le respect d'un équilibre stable et à long terme entre protection et développement des Alpes qui s'appréciera au niveau de chacune des régions alpines mentionnées à l'article 2 paragraphe 1 ;*

*- en référence à l'article 2 paragraphe 3, que la mise en oeuvre de la convention s'effectuera dans le respect des compétences entre collectivités publiques et selon les instruments prévus par le droit français ;*

*- en référence à l'article 2 paragraphe 3, que les différentes mesures d'application de la convention devront être mises en oeuvre sur des territoires appropriés eu égard à la nature de celles-ci ;*

*- en référence aux articles 5 et 8, que des représentants des élus, d'organismes socio-professionnels et d'associations concernés seront associés à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des protocoles prévus à l'article 2 paragraphe 3»*

## **LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

Par son caractère très général, la convention alpine ne devrait impliquer aucune modification du droit interne relatif à la protection de la montagne.

Il en va de même pour ses protocoles d'application d'ores et déjà signés.

Dans ces conditions, quel intérêt peut-on trouver à la ratification de la convention ?

Ce texte, accompagné de ses protocoles d'application, vise à garantir qu'aucun Etat alpin ne cherche à gagner un avantage au détriment de l'environnement par exemple dans les domaines du transport et du tourisme. Il est ainsi, en quelque sorte, une protection contre "le moins disant écologique".

En outre, il fournit un cadre pour la coopération internationale en faveur des Alpes. Un cadre d'autant plus appréciable qu'il associe désormais de façon satisfaisante les élus locaux et les représentants d'associations compétentes en matière de montagne.

Ainsi, peu contraignante, faisant à présent sa place au développement économique de la montagne, cette convention ne peut, aux yeux de votre rapporteur, qu'être approuvée.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 10 mai 1995.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Michel Crucis a souligné l'importance du problème du transit routier en Europe. Il a rappelé que certains pays, comme l'Autriche, étaient extrêmement vigilants sur ce point. MM. Michel Crucis et Jacques Golliet, rapporteur, ont enfin eu un échange de vues sur la législation autrichienne relative à la protection de l'environnement.

M. Michel d'Aillières est revenu avec le rapporteur sur l'attitude de la Suisse à l'égard de la convention.

M. Hubert Durand-Chastel a relevé que l'ampleur de la pollution s'accroissait en fonction de l'altitude et que, de ce fait, les régions montagneuses pouvaient être particulièrement exposées à ses effets.

M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur le niveau de pollution dans les portions française, suisse et autrichienne des Alpes. Rejoint par M. Charles-Henri de Cossé-Brissac, il a noté l'intérêt du transport ferroviaire pour réduire la pollution.

**La commission a alors adopté le présent projet de loi.**

## **PROJET DE LOI**

### *Article unique*

**Est autorisée la ratification de la convention sur la protection des Alpes signée à Salzbourg le 7 novembre 1991 et dont le texte est annexé à la présente loi.**