



LIGNES DIRECTRICES

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



MENTIONS LÉGALES

Secrétariat permanent de la Convention alpine

Herzog-Friedrich-Straße 15

A-6020 Innsbruck

Tél. : +43 (0)512 588 589-12

Fax : +43 (0)512 588 589-20

Bureau de Bolzano / Bozen

Viale Druso / Drususallee 1

I-39100 Bolzano / Bozen

Tél. : +39 0471 055 357

Fax : +39 0471 055 359

www.alpconv.org

info@alpconv.org

Financé par la Présidence allemande de la Convention alpine 2015–2016 :

Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la protection de la nature, du bâtiment et de la sûreté nucléaire, Ministère d'État bavarois de l'environnement et de la protection des consommateurs

Graphisme et impression : Kultig Werbeagentur

Photos : Andrea Hinterleitner, BMUB : Sascha Hilgers, Wolfgang Gasser, Mathilde Reiterer-Ertl, Markus Reiterer, Zoran Stanko, Aleš Krivec

© Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2017



Höchster Standard für Ökoeffektivität:
Cradle to Cradle™ zertifizierte
Druckprodukte innovated by gugler*
Bindung ausgenommen

greenprint*
klimapositiv gedruckt



PRÉFACE

Les Alpes sont spéciales à bien des égards. Elles allient beauté et diversité dans un espace vital, économique, culturel et récréatif unique situé au cœur de l'Europe.

Avec la Convention alpine et ses Protocoles d'application, les pays alpins se sont engagés en faveur de la protection de l'environnement, mais aussi de l'évolution sociale et culturelle et du développement économique de l'espace alpin. Sachant que les atteintes à l'écosystème alpin ne sont pas réversibles, ou seulement au prix d'importants efforts, de coûts considérables et, en règle générale, d'actions s'étendant sur de longues périodes, il importe de rechercher un équilibre viable à long terme entre les intérêts économiques et les exigences environnementales. A cette fin, la Convention alpine offre avec ses Protocoles d'application un cadre juridique solide.

Dans la pratique, il est nécessaire d'insuffler de la vie dans ce cadre. Le Comité de vérification est l'organe juridique central de la Convention alpine. Outre sa fonction de vérification, il soutient les pays alpins dans leur respect du régime juridique de la Convention alpine. Dans ce contexte, sous la Présidence allemande le Comité de vérification s'est penché sur les questions essentielles du secteur du tourisme.

Les présentes *Lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme* illustrent non seulement les enseignements tirés d'un cas particulier par le Comité de vérification, elles sont aussi le résultat d'un examen approfondi du thème du tourisme dans les Alpes. De ce point de vue, pour la première fois depuis son institution en 2002, le Comité de vérification a fait appel à des experts du monde scientifique, du terrain et du Groupe de travail Tourisme durable pour mettre en lumière sous tous les angles les particularités spécifiques du tourisme dans les Alpes.

Dans les présentes lignes directrices pour l'interprétation, le Comité de vérification présente des explications directement utilisables des concepts et des règles fondamentaux, permettant à tous les acteurs au niveau national, régional, local et communal d'appliquer au quotidien les prescriptions du Protocole Tourisme pour un rapport équilibré entre les formes de tourisme intensif et extensif dans un cadre de sécurité juridique. Dans ces lignes directrices, le Comité de vérification développe des critères concrets et utiles pour faciliter les décisions d'aménagement dans l'esprit du Protocole Tourisme. Ces lignes directrices peuvent être utilisées lors de la planification, de la réalisation et de la vérification de projets et des processus décisionnels associés dans l'espace alpin, afin d'assurer des résultats en conformité avec le régime juridique de la Convention alpine.

Dr. Marcus Schroeder

Président du Comité de vérification 2015–2016

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

I. INTRODUCTION

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

À l'issue de ce travail, un accord concernant le texte a été atteint lors de la 24e réunion qui s'est tenue du 6 au 8 juillet 2016 à Innsbruck. La XIVe Conférence alpine, à Grassau (Allemagne) a adopté les lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6 (3) du Protocole Tourisme en vue d'une pratique cohérente de la mise en œuvre au niveau alpin.



II. RÉGLES GÉNÉRALES D'INTERPRÉTATION

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

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

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

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



III. INTERPRÉTATION DE L'EXPRESSION « RÉGION À FORTE PRESSION TOURISTIQUE »

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

a) Interprétation du terme « région »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



2. Voir le paragraphe « Mesurabilité de l'intensité touristique dans les Alpes » dans « Le tourisme durable dans les Alpes », Rapport sur l'état des Alpes, publié par le Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2013, p. 63 et suiv.
3. Voir aussi « Stellenwert der Gemeinden im österreichischen Tourismus » - Ministère autrichien de l'économie et de l'emploi, 2008, page 4, pour les deux indicateurs et les cartes « Population based Tourism Function index (bedspaces) 2010 – municipality level » et « Population based Tourism Function index (overnight stays) 2010 – municipality level » dans « Le tourisme durable dans les Alpes », Rapport sur l'état des Alpes, publié par le Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2013, pages 64 et 67. Précisons que les études scientifiques peuvent utiliser des méthodes différentes pour mesurer les deux indicateurs et, par effet, aboutir à des résultats différents.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En termes plus concrets, l'article 6, alinéa 4, lettre a) établit que, dès lors que seraient prises des mesures d'incitation pour le tourisme intensif, il s'imposerait d'assurer l'adaptation des structures et équipements touristiques existants aux exigences écologiques ou aux exigences dérivant de la conservation du patrimoine culturel ; quant aux nouveaux aménagements, ils doivent être développés conformément aux



objectifs du Protocole. D'où l'on peut conclure que la distinction entre formes extensives et intensives de tourisme repose sur un jugement qualitatif quant à leur impact environnemental et à l'utilisation des ressources.

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

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



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

a) Interprétation de l'expression « formes intensives de tourisme »

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

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

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

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

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

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

8. Voir « Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht », Kuratorium Wald, 2010, page 20
9. Voir le paragraphe « Tourisme intensif et tourisme doux : différenciation et impact » dans « Le tourisme durable dans les Alpes », Rapport sur l'état des Alpes, publié par le Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2013, pages 49 et suiv.
10. Voir Hartmut Leser, Diercke Wörterbuch Allgemeine Geographie, 1997
11. Voir le paragraphe « Définitions : la durabilité du tourisme » dans « Le tourisme durable dans les Alpes », Rapport sur l'état des Alpes, publié par le Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2013, pages 13 et suiv.
12. Voir Dominik Siegrist et Susanne Gessner « NaTourCert – Alpenweite Qualitätsstandards des naturnahen Tourismus », 2012, page 28
13. Voir également « Naturnaher Tourismus in der Schweiz », Hochschule für Technik Rapperswil und Universität Zürich, 2002, page 19

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



- 14. Voir « Das Schweizerische Tourismuskonzept », Comité consultatif pour le tourisme du Conseil fédéral, 1979, pages 77 et suiv.
- 15. Voir « Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht », Kuratorium Wald, Vienne, 2010, page 20

V. ÉLÉMENTS POUR L'INTERPRÉTATION DE L'EXPRESSION « VEILLANT À CE QUE SOIT RECHERCHÉ UN RAPPORT ÉQUILIBRÉ ENTRE LES FORMES DE TOURISME INTENSIF ET LES FORMES DE TOURISME EXTENSIF »

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

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

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

Les Parties contractantes doivent donc s'employer activement pour trouver un certain équilibre entre formes intensives et extensives de tourisme. En d'autres termes, elles doivent créer un rapport équilibré entre, d'une part, les formes de tourisme comportant une forte concentration de touristes dans des régions délimitées, dotées d'aménagements touristiques et susceptibles d'avoir un fort impact sur le territoire et impliquant une consommation accrue de ressources, et, de l'autre, les autres formes de tourisme qui, elles, privilégient le contact direct avec un environnement vierge et minimisent l'impact des structures de tourisme sur le paysage.

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

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

Le contexte de l'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme et l'intitulé officiel laissent penser que cet article 6, alinéa 3 a été rédigé dans l'optique du développement futur du tourisme dans l'espace alpin. Par conséquent, on peut raisonnablement présumer qu'il accepte le statu quo existant à l'époque de sa ratification et n'oblige pas les parties à réexaminer les conditions touristiques préexistantes. De plus, il semble que l'objectif d'un équilibre soit un objectif mouvant. Il exige donc toute notre attention, si le tourisme est appelé à se développer davantage.

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



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

VI. SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

- Depuis l'entrée en vigueur du Protocole Tourisme, les Parties contractantes sont tenues de mettre en œuvre efficacement l'article 6, alinéa 3 dudit Protocole et de s'assurer que cette disposition soit dûment prise en compte dans toutes les procédures afférentes. Cette obligation demeure indépendamment du fait qu'elle soit ou non directement applicable dans le système juridique interne de la Partie contractante. Si une Partie contractante se déclare dans l'impossibilité d'appliquer directement la disposition en question, elle devra adopter des mesures convenables pour néanmoins assurer le respect de ladite disposition.
- L'article 6, alinéa 3 du Protocole de la Convention alpine contient une disposition qui définit un objectif. Il établit un cadre permettant de prendre en compte de manière équilibrée les différents intérêts, lors des phases de planification, d'approbation et de mise en place des projets de développement touristique. Les dispositions contenues dans l'article 6, alinéa 3 se rattachent donc directement ou indirectement aux procédures de planification et de protection environnementale¹⁷.
- Les Parties contractantes sont tenues de rechercher un équilibre entre les formes intensives et extensives de tourisme lors de la prise de décisions sur la planification, l'approbation et la mise en place des projets de développement touristique. Dans ce cadre, elles disposent d'une marge d'appréciation et de pondération des différents intérêts en jeu. Il s'agira toujours d'une décision au cas par cas, le projet et la région à forte pression touristique en question étant l'un et l'autre considérés globalement.
- Quand des projets de développement sont mis en place dans des régions à forte pression touristique, l'idée centrale est de veiller à faire cohabiter des paysages techniquement aménagés pour le tourisme de masse avec des paysages qui sont autant que possible restés à l'état originel et n'ont pas été endommagés par des infrastructures touristiques.
- Nous suggérons que l'article 6, alinéa 3 du Protocole Tourisme soit mis en œuvre de préférence dans les phases initiales de planification territoriale.

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

La Convention alpine est un traité international pour le développement durable et la protection des Alpes ratifié par les pays alpins (Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Slovénie et Suisse) ainsi que l'Union européenne.

Secrétariat permanent de la Convention alpine

Herzog-Friedrich-Straße 15
A-6020 Innsbruck
Tél. : +43 (0)512 588 589-12
Fax : +43 (0)512 588 589-20

Bureau de Bolzano / Bozen

Viale Druso / Drususallee 1
I-39100 Bolzano / Bozen
Tél. : +39 0471 055 357
Fax : +39 0471 055 359

www.alpconv.org
info@alpconv.org