

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Droit International**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Matthew NAYLOR

Thèse dirigée par **Philippe YOLKA, Professeur des Universités, Université Grenoble Alpes**

préparée au sein du **Laboratoire Centre de Recherches juridiques**
dans l'**École Doctorale Sciences Juridiques**

L'émergence d'un droit transnational de la montagne

An Emerging Transnational Mountain Law

Thèse soutenue publiquement le **8 octobre 2020**,
devant le jury composé de :

Madame Marie COURREGES

Maître de conférences, Université Savoie Mont-Blanc , Examinatrice

Monsieur Thierry GARCIA

Professeur, Université Grenoble Alpes, Président

Monsieur Jean-François JOYE

Professeur, Université Savoie Mont-Blanc, Rapporteur

Madame Isabelle MICHALLET

Maître de conférences HDR, Université Jean Moulin - Lyon 3, Rapporteur

Monsieur PHILIPPE YOLKA

Professeur, Université Grenoble Alpes, Directeur de thèse



Résumé : Les Conventions des Alpes et des Carpates sont remarquables dans le paysage juridique. Il s'agit de textes transnationaux spécifiques à un massif de montagne. Ces conventions sont-elles des anomalies isolées ou le point de départ de l'émergence d'une nouvelle catégorie normative, en l'occurrence un droit transnational de la montagne ? Pour répondre à cette question, il convient de cataloguer et d'analyser toutes les normes positives transnationales propres aux montagnes. Il importe ensuite d'identifier leur objet ainsi que les principes récurrents. Le nombre de textes demeure en l'état assez faible. Pour cette raison, cette thèse se limite à l'étude d'un phénomène de cristallisation juridique, sans poser *a priori* l'existence d'un droit transnational de la montagne, qui va pourtant apparaître insensiblement au fil des développements. Une fois le contenu de ce *corpus* établi et analysé, il restera à en faire une appréciation critique et à en identifier les éléments les plus utiles pour son développement. A cet effet, la notion de droit transnational est envisagée d'une façon large ; elle comprend tous les accords transcendant les frontières nationales, qu'ils soient de *soft law* ou de « droit obligatoire » plus classique. Et comme il n'existe pas de définition géographique précise de la montagne au niveau international, le présent ouvrage s'en tient à une approche juridique du sujet, en considérant comme montagnes ce que les normes en vigueur qualifient ainsi.

Mots clés : Montagne - Droit international – Droit transnational - Environnement – Développement durable

Abstract : The Alpine and Carpathian conventions are unusual within our current legal landscape. They are transnational legal document specifically and exclusively aimed at a mountain range. Are these conventions isolated anomalies or the starting point of a new category of law : Transnational mountain law ? To answer this question, one must first list and analyze all transnational legal tools which are specific to mountains. The study of this catalogue will enable us to identify a common definition of this new law's main subject : « mountains » and its fundamental legal principles. The quantity of legal transnational texts specific and exclusive to mountains is somewhat limited, for this reason the title of this thesis limits itself to the « emergence » and not the « existence » of transnational mountain law. Once the content of transnational mountain is catalogued and analyzed, it will be critically appraised and elements of the law most useful to its future development. The concept of transnational will defined broadly, taking into account all rules transcending national borders, whether they are considered to be soft law and hard law. There is no shared geological definition of « a mountain » or « a mountain area » on an international scale, consequently my thesis will use a legal approach to the concept of « mountain » or « mountain area ». If a legal text describes itself as being mountain specific it will be considered as such.

Key words : Mountain – International law – Transnational law - Environment – Sustainable development

Liste des abréviations

AIM	Année internationale de la montagne (2002)
ALPARC	Réseau alpin des espaces protégés
ARCOS	Albertine Rift Conservation Society
ACTO	Amazon Cooperation Treaty Organization
ASCA	Amazonian Strategic Cooperation Agenda
ADRD-M	Projet d'Agriculture et de développement rural durable en montagne
CAA	Club arc alpin
CADSES	Espace de coopération de l'Europe centrale, de l'Adriatique, du Danube et de l'Europe du Sud-Est
CAC	Comité administratif de coordination
CAN	Communauté andine des Nations
CBD	Convention sur la diversité biologique
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDD	Commission des Nations Unies pour le développement durable
CDLR	Comité européen sur la démocratie locale et régionale
CEMAT	Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire
CELAC	Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes
CIAT	International Center for Tropical Agriculture
CIDD	Comité inter-institutions du développement durable
CIP	International Potato Center
CIPRA	Commission internationale pour la protection des Alpes
CLD	Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification
CONDESAN	Consortium for the Sustainable development of the Andean Ecoregion
COP	Conférence des parties
CTP	Communauté de travail des Pyrénées
DAJ	Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe
DTM	Droit transnational de la montagne
EBA	Ecosystem-based adaptation
ECOSOC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies
EURAC	European Academy of Bozen/Bolzano
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FEDER	Fonds européen de développement régional
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
GEF	Global Environment Facility
GT-RMER	Groupe de travail sur les régions de montagne et l'espace rural
ICIMOD	International Centre for Integrated Mountain Development
IHP	Programme hydrologique international
IISD	International Institute for Sustainable Development
IMS	International Mountain Society
IRENA	Agence internationale pour les énergies renouvelables
IUCN	Union internationale pour la conservation de la nature
LOTI	Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs
MAB	Programme « Man and biosphere » de l'UNESCO
MCCA	Marché commun de l'Amérique centrale
MERCOSUR	Marché commun du Sud
OEA	Organisation des États américains
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OIG	Organisations intergouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
OSASTT	Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques de l'ONU
PAC	Politique Agricole Commune
PCT	Programme de coopération technique
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PSE	Paiement pour des Services Environnementaux
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
SELA	Système économique latino-américain
SIPAM	Systèmes Ingénieux du Patrimoine Agricole Mondial
SOIA	Système d'Observation et d'Information des Alpes
SUERA	Stratégie Macrorégionale de l'Union européenne pour la Région Alpine
UCA	Université d'Asie Centrale
UE	Union européenne

UNDP	Programme des Nations unies pour le développement
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNU	Université des Nations unies
UMSF	Uganda Mountain Stakeholders Forum
VASICA	Visions et stratégies dans la région des Carpates
TMI	Woodlands Mountain Institut (maintenant The Mountain Institut)
WWF	Fonds mondial pour la nature

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur

A Sarah et Lucie, mes filles

Remerciements

Il est souvent dit qu'une thèse est le résultat d'un travail d'équipe et que le mérite ne peut revenir à une seule personne. Ce constat s'est confirmé dans mon cas. Sans le soutien, les conseils et l'énergie de mes amis, de mes collègues et de ma famille, la présente thèse n'aurait jamais vu le jour. Les remerciements que j'exprime ici sont la reconnaissance d'un effort collectif. Je ne peux pas faire une liste exhaustive de toutes celles et de tous ceux qui m'ont porté dans ce projet. Une thèse n'est qu'une petite pierre apportée à l'édifice des recherches académiques sur la montagne (et du développement durable en général) et il n'est bien sûr pas possible de nommer tous les chercheurs participant à cette construction (même si la bibliographie finale en cite de nombreux). Par souci de brièveté, je me limite aux personnes qui m'ont aidé personnellement pendant la préparation du doctorat.

Tout d'abord, mes divers employeurs, qui m'ont permis de concilier obligations financières et ambitions académiques. Mes associés professionnels, notamment la société 2easy English, se sont toujours montrés compréhensifs et encourageants ; ceci sur le plan personnel, mais aussi sur le plan pratique, en me laissant une liberté dans mes engagements et un emploi du temps souple.

Mes nombreux relecteurs et conseillers doivent également être remerciés : Alice Durand, Benjamin Girardo, Elisa Cheyssac, Sylvain Duffaud, Nicolas Delaporte et Steven Morand. Je peux encore citer Alicia Roherig pour son assistance dans la traduction de certains passages espagnols. Tous ces contributeurs m'ont aidé à canaliser certaines divagations et à reprendre mon « mauvais français » pour rendre le texte (espérons-le !) lisible.

Je tiens également à remercier les enseignants qui ont été membres de mes comités de suivi de thèse successifs : Romain Rambaud, Sébastien Bernard, Thierry Garcia, Karine Bannelier-Christakis, Théodore Christakis. Leurs retours et leurs conseils m'ont été précieux. Ils m'ont permis d'éviter certaines erreurs et de recentrer mes recherches sur les thématiques essentielles à mon sujet.

Mon directeur, le professeur Philippe Yolka, a été l'architecte principal de cette thèse. Il a non seulement bien voulu accorder son soutien à mon projet, mais a aussi généreusement donné de son temps et de son énergie pour sa concrétisation. Je tiens à le remercier pour ses conseils toujours pertinents, sa disponibilité malgré un emploi du temps chargé, son honnêteté dans ses retours, sa

patience pendant la mise en place du texte final et son enthousiasme sincère pour la gestion durable de la montagne (la raison d'être de ce travail).

Finalement, mes remerciements ne seraient pas complets sans une reconnaissance du rôle central joué par ma femme, Johanna. Je ne saurais exprimer sans emphase toutes les facettes de son aide de manière satisfaisante. Je peux cependant dire sans hésitation qu'à défaut de son soutien, de ses conseils et de son amour, cette thèse n'aurait jamais abouti. En plus d'être ma relectrice principale et d'avoir la tâche peu enviable de reprendre les premières moutures des différents chapitres, elle a fait face avec moi aux soirées et aux week-ends passés devant l'ordinateur. Sa patience et sa bonne humeur m'ont accompagné tout au long de ce difficile parcours que nous avons (enfin!) achevé ensemble.

Précision concernant les traductions

En raison de leur nature même, les éléments du droit transnational de la montagne ont été formulés puis traduits dans différentes langues, notamment en anglais, en français et en espagnol. Dans cette thèse, la traduction française des textes cités sera donnée pour la bonne compréhension des lecteurs francophones. Cependant, les mêmes extraits seront reproduits intégralement dans leur langue originale en notes de bas de page.

Sommaire

Introduction

Section 1. Les justifications d'un droit transnational de la montagne

Section 2. Les critères d'identification de normes spécifiques et exclusives à la montagne

Section 3. Une approche large propre à un droit émergent et le choix consécutif d'un cadre transnational

Partie 1. Le droit transnational de la montagne : un *corpus* en voie d'apparition

Titre 1. La réaction à une lacune : les premiers textes de droit transnational de la montagne

Chapitre 1. Les conventions des Alpes et des Carpates : des innovations européennes

Section 1. Des conventions originales issues d'un contexte proche

Section 2. Des conventions limitées, mais pragmatiques

Chapitre 2. Au-delà de l'Europe : une prise de conscience mondiale des enjeux montagnards

Section 1. Du régional au global : un rayonnement de la Convention alpine à l'ONU

Section 2. Du global au régional : des alliances spécifiques aux montagnes

Titre 2. Un développement restreint, conséquence de l'absence de texte mondial juridiquement obligatoire

Chapitre 1. Des déclarations timides : un effort mitigé de l'ONU

Section 1. L'absence de plan de développement montagnard à l'échelle mondiale : des actions éparses de l'ONU

Section 2. L'inclusion des enjeux montagnards dans les conventions internationales existantes : une tentative insatisfaisante

Chapitre 2. Une approche principalement anthropocentrique de l'Union européenne

Section 1. Une politique agricole adaptée aux besoins spécifiques des exploitants de montagne

Section 2. Une reprise et une expansion pertinentes des objectifs de la PAC par la Politique régionale de l'UE

Partie 2. Le droit transnational de la montagne : des normes juridiques cohérentes nécessitant une application régionale

Titre 1. La spécificité montagnarde : le fondement du droit transnational de la montagne

Chapitre 1. De l'implicite à l'explicite : une reconnaissance progressive de la spécificité montagnarde

Section 1. Les justifications de la spécificité montagnarde liées à ses origines historiques

Section 2. Les justifications factuelles de la spécificité montagnarde

Chapitre 2. La définition transnationale d'une zone de montagne : la réconciliation des critères géologiques et humains

Section 1. Des critères « objectifs » : du géographique à l'humain

Section 2. Des zones d'application définies par les États concernés

Titre 2. La spécificité montagnarde, source des principes généraux du droit transnational de la montagne

Chapitre 1. Une planification nécessaire centrée sur le principe du développement durable

Section 1. La définition du développement durable de la montagne : un compromis entre « montagne musée » et lieu de vie

Section 2. La coopération scientifique et administrative dans l'objectif du développement durable

Chapitre 2. L'exploitation durable de la montagne : un gain pour l'environnement et les populations locales

Section 1. La complémentarité entre les activités traditionnelles et l'environnement : une relation à développer

Section 2. Le besoin d'infrastructures spécifiques aux enjeux des zones de montagne

Introduction générale

Dans de nombreuses cultures, à travers l'histoire de l'humanité, les montagnes ont été considérées comme un symbole du sacré. Le Mont Fuji, le Mont Kenya, le Mont Olympe et le Mont Sinaï sont quelques exemples de ce phénomène universel. Selon P. R. Pajares, « [l]es zones sacrées sont probablement les plus anciennes formes de protection de la nature sur Terre, et elles jouent depuis longtemps un rôle clé dans l'équilibre entre la conservation et l'utilisation des ressources naturelles dans les habitats vulnérables »¹. Vu cette importance spirituelle, certaines montagnes font historiquement partie de zones protégées. Cette préservation a été doublement justifiée par des considérations métaphysiques, mais aussi par des constats pragmatiques. En effet, la surexploitation de la flore montagnarde peut affaiblir les sols fragiles et entraîner des glissements de terrain dangereux pour les populations locales. Cette protection coutumière des montagnes a peut-être aujourd'hui perdu sa justification spirituelle dans un certain nombre de cas, mais elle garde sa justification pragmatique.

Dans les années 1980, une volonté de reprendre et de formaliser cette protection traditionnelle de la montagne est apparue au sein de la Commission internationale pour la protection des Alpes (ci-après, CIPRA) : « [e]n 1986, Walter Danz et Fritz März, les représentants de la CIPRA Allemagne, ont été encouragés par « un bon verre de vin de Franconie » bu à Munich à relancer l'idée d'une convention pour l'espace alpin prenant la forme d'un accord obligatoire en droit international »². Ce projet existait de longue date. En effet, « les documents préalables à la fondation de la CIPRA, datés de 1951 » comprennent la formule suivante : « la tâche certainement la plus importante de la Commission pour la protection des Alpes doit être d'élaborer une Convention alpine internationale »³. Après 40 années d'efforts, l'idée de la CIPRA s'est concrétisée par la Convention alpine (1991) : c'est la première norme juridique propre à un massif, ratifiée par tous les États qui en font partie. Cette innovation fut suivie par une « convention sœur », la Convention des Carpates, en 2003. Ces deux textes sont des exemples clairs d'un droit spécifique à des massifs et à l'échelle internationale.

¹ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, FAO et Centre for Development and Environment of the University of Bern, 2011, p. 36 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [s]acred areas are probably the oldest forms of nature protection on Earth, and they have long played a key role in balancing the conservation and use of natural resources in vulnerable habitats ».

² Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of non-governmental organisations*, Discours à la conférence internationale « Dix ans après Rio » tenue à Aosta (Italie), 2002, p. 2 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « In 1986, Walter Danz and Fritz März as representatives of CIPRA Germany were encouraged by "a good glass of Franconian wine" enjoyed in Munich to revive the idea of a convention for the Alpine space as a binding agreement in international law ».

³ CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, CIPRA info n° 64, 2002, p. 14.

Ces conventions ne sont pas restées isolées dans le paysage juridique, mais ont été rejointes par des engagements et des institutions moins classiques du droit international. Plusieurs déclarations mondiales spécifiques à la montagne ont été proclamées, notamment le chapitre 13 de l'Action 21 (1992) et l'Année internationale de la montagne (2002) par l'ONU. Des organisations internationales spécifiques à la montagne, tels que le Partenariat de la montagne et le *International Centre for Integrated Mountain Development* (ci-après l'ICIMOD), encouragent la concrétisation des objectifs de ces déclarations internationales⁴. La combinaison de déclarations mondiales, d'institutions continentales et de normes formelles visant un massif, forme un *patchwork* juridique traitant spécifiquement et exclusivement de la montagne. Cet ensemble normatif et institutionnel ne s'inscrit pas aisément dans une catégorie existante. La question centrale est donc de savoir si l'on pourrait considérer cet ensemble comme un nouveau *corpus* de droit de la montagne à l'échelle internationale, un Droit transnational de la montagne (ci-après DTM).

Au-delà de l'intérêt académique de l'étude d'une nouvelle catégorie potentielle de droit, le développement de règles communes pour la gestion des montagnes s'inscrit dans l'urgence écologique actuelle. La lutte contre le changement climatique, dont l'importance historique est reconnue mondialement⁵, doit comprendre un plan spécifique à la montagne pour être complète. La gestion durable des montagnes s'inscrit également dans une thématique parallèle et aussi importante que le changement climatique : la préservation de la diversité biologique⁶. Par leur altitude, et leur isolement consécutif, les écosystèmes montagnards ont développé une faune et une flore uniques. Ces dernières sont particulièrement vulnérables et nécessitent une action immédiate pour assurer leur protection⁷.

Ces constats soulignent la nécessité du développement de normes à l'échelle internationale spécifiques à la montagne. Il est important de préciser que l'approche par écosystème du droit international de l'environnement ne s'oppose pas à l'approche par thématiques transversales de l'ONU (telles que celles concernant le changement climatique, la biodiversité et la désertification). Au contraire, le développement d'un droit propre à la montagne serait un moyen de mise en œuvre des objectifs des trois conventions de Rio⁸.

⁴ D'autres exemples peuvent encore s'ajouter à cette liste et seront détaillés dans la présente introduction.

⁵ V. [Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, paragraphe 2, pp. 273 – 277.](#)

⁶ V. [Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, paragraphe 1, pp. 165 – 169.](#)

⁷ V. [Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, paragraphe 2, pp. 273 – 290.](#)

⁸ La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992), la Convention sur la diversité biologique (1992) et la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (1992).

Nous avons justifié l'existence d'un DTM potentiel ainsi que l'intérêt de son étude et de son développement. Il convient à présent de clarifier le cadre de cette thèse. Cette dernière sera une étude systématique, historique et pragmatique de toutes les normes visant explicitement et spécifiquement la montagne. Ces normes concernent les actions d'acteurs internationaux. Cependant, l'étude ne se limitera pas au cadre du droit international, mais privilégiera celui du droit transnational, plus adapté à un *corpus* de droit émergent.

Ces choix sont à détailler et à justifier à titre liminaire. En conséquence, les justifications d'un droit spécifique à la montagne - au-delà du droit national - seront précisées (Section 1). Nous définirons ensuite les normes mobilisées, puis la méthodologie utilisée pour les analyser. La notion de catégorie de droit propre à la montagne sera définie dans un deuxième temps (Section 2). Le choix d'une lecture systématique, pragmatique et historique d'un droit transnational sera justifié dans un dernier temps (Section 3).

Section 1. Les justifications d'un droit transnational de la montagne

Les justifications du DTM découlent directement des caractéristiques naturelles des zones de montagne. En effet, les ressources naturelles vulnérables de l'écosystème ne peuvent être protégées seulement à l'échelle nationale, comme nous le verrons dans ce développement. Car les montagnes sont particulièrement concernées par des défis mondiaux actuels tels que le changement climatique (§1) ou la préservation de la biodiversité (§2) ; et le droit national ne permet pas seul de faire face à la situation (§3).

Paragraphe 1. Le changement climatique et la montagne : un réchauffement aux conséquences dramatiques

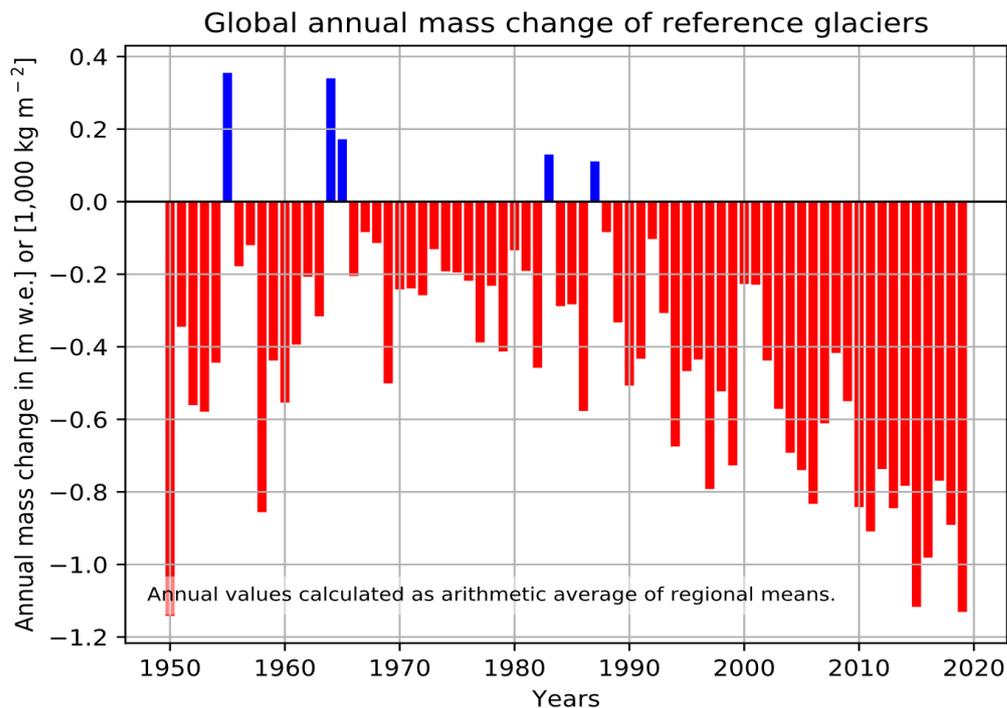
Par leur altitude et leur isolement, les zones de montagne présentent de nombreuses caractéristiques uniques, particulièrement leur vulnérabilité au changement climatique et le fait d'abriter des formes de vie uniques. En ce qui concerne le changement climatique, qui constitue l'un des défis principaux de notre temps, les « *régions de montagnes sont les plus sensibles au changement climatique et sont l'un des meilleurs indicateurs du réchauffement climatique. Elles ont connu un réchauffement supérieur à la moyenne mondiale pendant le XXe siècle. La perte de masse de glacier doit être vue comme un signal d'alerte mondial* »⁹. Ces vulnérabilités particulières des zones de montagne sont reconnues par l'Assemblée générale des Nations unies, qui a conscience « *que les écosystèmes montagneux sont particulièrement vulnérables à l'aggravation des effets néfastes des changements climatiques, des phénomènes météorologiques extrêmes* »¹⁰. Cette situation alarmante est confirmée par diverses études scientifiques. Par exemple, l'évolution des glaciers a été observée de manière coordonnée et systématique pendant plus d'un siècle. Les résultats sont formels, les preuves de la diminution des glaciers sont incontestables et, pire encore, la fonte s'accélère avec le temps. En effet, une étude comparative de trente glaciers à travers le monde a démontré que le taux de réduction mesuré dans les années 2000 à 2009 a doublé par rapport à celui mesuré dans les années

⁹ Price (M. F.), Egan (P. A.), Policy brief : « Our global water towers : ensuring ecosystem services from mountains under climate change », Mountain Ecosystems Thematic Group, IUCN Commission for Ecosystem Management, 2014, p. 5 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Mountains are among the most sensitive regions to climate change and provide some of the clearest indicators of global warming. In the 20th century, they experienced above-average warming, in comparison to the global mean. As the world's glaciers are shrinking and becoming thinner, they may be regarded as a global early warning system* ».

¹⁰ Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2019 [sur la base du rapport de la Deuxième Commission (A/74/381/Add.12)] 74/227. Développement durable dans les régions montagneuses, préambule.

1990 à 1999¹¹.

L'évolution de la masse des glaciers dans le monde¹²



Les montagnes sont des « châteaux d'eau » fournissant de l'eau douce à 50 % de l'humanité et les glaciers ou neiges éternelles offrent une forme naturelle de rétention d'eau. Par exemple, le massif himalayen est souvent décrit comme le « troisième pôle » du monde par ses réserves de glace et de neige, qui sont comparables à celles des extrémités Nord et Sud de la planète¹³. Le réchauffement climatique est à l'origine d'un manque de régulation d'eau dans les zones de montagne et leurs environs ainsi que d'une augmentation du nombre et de l'intensité des désastres naturels tels que les glissements de terrain ou les avalanches. Pire encore, la fonte des glaciers et des neiges éternelles a un effet exponentiel, les zones dégarnies absorbant plus de chaleur solaire et contribuant à leur tour au réchauffement local¹⁴.

¹¹ Kohler (T.), Maselli (D.) (dir), *Mountains and Climate Change - From Understanding to Action*, Geographica Bernensia, Bern, 2009, p. 22.

¹² Source : <https://wgms.ch/global-glacier-state/>

¹³ Singh (S. P.), Bassignana-Khadka (I.), Karky (B. S.), Sharma (E.), *Climate change in the Hindu Kush-Himalayas: The state of current knowledge*, Kathmandu, ICIMOD, 2011, p. 15.

¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

Malheureusement, le changement climatique a déjà causé des dégâts qui sont peut-être irréversibles. La réaction mondiale doit comprendre deux axes. Premièrement, l'adaptation à cette situation causée par le changement climatique, avec des mesures de prévention des dégâts liés aux désastres naturels. Deuxièmement, la mise en place de mesures de prévention des dégradations locales supplémentaires, notamment dans une perspective de limitation des émissions de carbone. En effet, celles-ci affectent de manière plus importante leur environnement local. Par exemple, la pollution de l'air en Inde a un impact direct sur le massif himalayen¹⁵.

Une inaction sur ces deux plans aurait des conséquences désastreuses, non seulement sur les sources d'eau douce des populations locales, mais aussi sur les plaines environnantes. L'Assemblée générale de l'ONU a identifié « *les effets néfastes des changements climatiques sur les régions de haute montagne, y compris le recul des glaciers, la fonte du pergélisol, la forte réduction de la calotte glaciaire et la diminution de l'épaisseur, de l'étendue et de la durée de la couverture de neige* »¹⁶. La fonte des glaciers et des neiges éternelles a des effets cumulatifs : les glissements de terrain, l'érosion du sol et les inondations qui causent des préjudices importants à la population locale. La fonte des glaciers et le changement de température en altitude ont également un impact sur le climat régional. Les variations de température en altitude affectent les flux de vent et les précipitations dans les versants autour des massifs. Les variations de température au sommet des montagnes ont donc un effet sur la quantité de pluie dans les régions environnantes¹⁷.

Paragraphe 2. Une biodiversité unique et fragile découlant de la pente et l'altitude des montagnes

La biodiversité montagnarde présente des enjeux similaires et aussi importants. En effet, par leur altitude ainsi que l'isolement consécutif de leur faune et leur flore, les zones de montagne ont une biodiversité unique. « *La superposition verticale des zones climatiques et la diversité de la topographie, ainsi que la faune et la flore propres à chaque zone, [...] font des montagnes une zone*

¹⁵ *Ibid.*, p. 32.

¹⁶ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/74/227 « Développement durable dans les régions montagneuses », 2019, préambule.

¹⁷ Singh (S. P.), Bassignana-Khadka (I.), Karky (B. S.), Sharma (E.), *Climate change in the Hindu Kush-Himalayas: The state of current knowledge*. Kathmandu, [...] *op. cit.*, pp. 6-7.

unique, et des centres uniques de richesses biologiques dans de nombreuses parties du monde »¹⁸ (...). « Les espèces forment des groupes de communautés, dont la variété est liée à la diversité géomorphologique, aux roches-mères et au climat local. Comme le relief montagneux a une topographie variée, il existe une diversité élevée de micro-habitats, ce qui favorise les niveaux élevés de diversité des espèces agricoles »¹⁹ (...). « Tandis que les montagnes éloignées sont très similaires en termes de diversité des formes de flore (à savoir : la présence d'arbres, d'arbustes, de rosettes, de buttes d'herbe et de plantes en forme de coussinet), la composition des espèces diffère entre elles. Par exemple, il existe une caractéristique unique pour la plupart des zones alpestres tropicales, à savoir la présence de « rosettes géantes » provenant d'espèces botaniques différentes (*Espeletia* et *Puya* dans le Nouveau Monde, et *Senecio* et *Lobelia* en Afrique) »²⁰. « La caractéristique la plus évidente des régions de montagne est celle de la diversité biologique importante, en raison de la « compression » exercée le long d'un axe vertical d'un certain nombre de zones de vie écologiques qui, dans les tropiques en particulier, peuvent regrouper tout un ensemble de conditions climatiques allant des basses terres humides aux sommets recouverts de glace, sur des distances horizontales relativement courtes »²¹.

La conséquence naturelle de cet isolement est la présence plus large de faune et de flore spécifiques dans les écosystèmes de montagne. En effet, de nombreux *hotspots*²² de biodiversité sont situés en montagne. En Europe, 252 des 1 379 espèces listées dans les Annexes I, II et IV de la Directive « Habitats »²³ se trouvent exclusivement ou principalement dans les montagnes²⁴. Plus précisément : « [l]es montagnes abritent près d'un quart de la biodiversité terrestre mondiale et incluent près de la moitié des zones de grande diversité biologique du monde »²⁵. De plus, vingt-cinq des trente-quatre *hotspots* de biodiversité identifiés par le groupe « Conservation Internationale » se trouvent dans des régions montagnardes²⁶.

¹⁸ Note du Secrétaire exécutif au Groupe *ad hoc* d'experts techniques UNEP/CBD/SBSTTA/8/5 « Thème principal : diversité biologique des montagnes. État et évolution de, et menaces pesant sur, la diversité biologique des montagnes », 2002, paragraphe b) i.

¹⁹ *Ibid.*, paragraphe b) iii.

²⁰ *Ibid.*, paragraphe 8.

²¹ *Ibid.*, paragraphe 21.

²² Le terme *hotspot* est souvent traduit par « point chaud » de la biodiversité dans la littérature internationale. Cette traduction est imparfaite et peut être mal comprise. Il convient de préciser que ce terme désigne une zone qui est particulièrement riche en biodiversité, mais également vulnérable.

²³ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

²⁴ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone: recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, p. 11.

²⁵ CBD, Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique (2010).

²⁶ Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects », in *Environmental Science & Policy*, 2014, p. 3.

Cette caractéristique des montagnes est une richesse à préserver . Cette injonction est d'autant plus pertinente lorsqu'elle est considérée enfin parallèle avec le développement précédent sur le changement climatique. En effet, l'écosystème unique de chaque massif est particulièrement vulnérable, non seulement aux effets du changement climatique, mais aussi par la fragilité intrinsèque de ses sols. La pente des montagnes rend leurs sols vulnérables à l'érosion, particulièrement si la flore locale, qui enracine littéralement le sol, est menacée.

Cette vulnérabilité unique des montagnes a des conséquences naturelles, mais aussi humaines. Comme l'écrit M. José Graziano da Silva, Directeur général de la FAO, en 2015 : « [l]es sols de montagne sont particulièrement sensibles au changement climatique, à la déforestation, aux pratiques agricoles non durables et aux méthodes d'extraction des ressources qui affectent leur fertilité et provoquent la dégradation des terres, la désertification et les catastrophes telles que les inondations et les glissements de terrain, ce qui entraîne la pauvreté »²⁷.

Par leur altitude et leurs pentes, les montagnes présentent une série de caractéristiques qui les inscrivent dans les thématiques urgentes de notre temps : le changement climatique et la nécessaire préservation de la biodiversité. Ce constat est confirmé par des études scientifiques et il est reconnu par la majorité des gouvernements des Etats du monde. L'inaction est aujourd'hui inexcusable. Les solutions à cette situation doivent prendre en compte les caractéristiques uniques de la montagne pour être pertinentes et cohérentes. Le milieu nécessite son propre développement politique, ce qui nécessite la création de normes juridiques spécifiques à la montagne. Le développement de ce nouveau *corpus* de droit doit prendre en compte la nature transfrontalière de la montagne dont les massifs, par leur altitude, forment des barrières naturelles et sont souvent partagés par plusieurs États. Les politiques nationales de la montagne sont donc louables, mais elles restent insuffisantes.

²⁷ Cette traduction est tirée du communiqué de presse de la FAO : « Fragilité des montagnes: la conservation de leurs sols est une affaire urgente » <http://www.fao.org/news/story/fr/item/294468/icode/>. Pour plus de détails, voir la publication complète (en anglais) : Romeo (R.), Vita (A.), Manuelli (S.), Zanini (E.), Freppaz (M.), Stanchi (S.), *Understanding Mountain Soils - A contribution from mountain areas to the International Year of Soils 2015*, FAO, Rome, 2015, 157 p.

Paragraphe 3. Les limites du droit national

Les enjeux uniques des zones de la montagne peuvent être, et ont été, pris en compte par le droit national. Quelques exemples ont été identifiés par la FAO en 2002 : la France, la Bulgarie, la Fédération de Russie (la République d'Ossétie du Nord-Alanie), la Géorgie, l'Italie, Cuba et la Suisse²⁸. A cette liste, nous pouvons ajouter la Roumanie, qui a adopté une loi sur la montagne en 2018²⁹. Cette dernière délimite les zones de montagne nationales et crée un cadre institutionnel spécifique au développement des zones de montagne³⁰. La « loi montagne » française adoptée en 1985 et mise à jour en 2016³¹ est l'un des ensembles normatifs nationaux les plus développés - d'autant qu'il faut y ajouter de nombreux décrets d'application - et innovants pour son époque. Elle reconnaît explicitement la « spécificité de la montagne » dans son article 8 et définit les zones de montagne françaises en listant les différents massifs³².

La reconnaissance de la spécificité de la montagne a eu des conséquences institutionnelles et politiques. En effet, plusieurs institutions représentatives des intérêts des zones de montagne ont été créées en France : le Conseil national de la montagne, l'Association nationale des élus de la montagne, les ententes de massif et les conventions interrégionales de massif. Une autre conséquence de la reconnaissance de la spécificité de la montagne par le Parlement français est l'adaptation de diverses politiques pertinentes à l'objectif du développement durable de la montagne. La loi fut décrite de la manière suivante : « [e]lle s'est voulue intégratrice des politiques sectorielles appliquées aux espaces de montagne. Ses dispositions constituent un cadre facilitant la conciliation des impératifs de l'environnement, du développement économique et de la valorisation des ressources propres à la montagne. Elle comporte des principes originaux comme la nécessité d'une politique spécifique de développement et de protection, l'autodéveloppement et l'adaptation territoriale des normes »³³.

²⁸ Une étude comparative de différents droits nationaux peut être trouvée dans Villeneuve (A.), Castelein (A.), Mekouar (M. A.), *Les montagnes et le droit – Tendances émergentes*, Étude législative 75, Service droit et développement du Bureau juridique de la FAO, Rome, 2002, pp. 35-94.

²⁹ La loi montagne de la Roumanie est disponible en anglais au lien suivant : <https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2018/08/Romania-Law-of-the-Mountain.pdf>

³⁰ Le résumé de cette loi est donné sur le site Euromontana : <https://www.euromontana.org/la-roumanie-a-une-nouvelle-loi-montagne/>

³¹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985 - Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, JORF n°0302 du 29 décembre 2016.

³² Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, article 5 : « Six massifs métropolitains et trois ultramarins sont reconnus par la « Loi montagne » : les Alpes, le Massif jurassien, le Massif central, les Pyrénées, le Massif vosgien, le Massif corse, le Massif de Guadeloupe, le Massif des Hauts-de-La Réunion et le Massif de Martinique ».

³³ Rapport des députées A. Genevard et B. Laclais, *Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation*

La loi « Montagne » française s'inscrit dans un contexte de décentralisation. Dans ce sens, des fiches techniques instructives ont été établies par le gouvernement pour assurer la mise en œuvre du texte dans des thématiques telles que l'agriculture, le tourisme, le transport, l'énergie et l'urbanisation³⁴. La mise en œuvre dépend donc des autorités locales. *« Le droit actuel permet déjà d'urbaniser autrement par des politiques publiques raisonnées. Depuis la réforme de décentralisation administrative engagée en 1982 en France, la « boîte à outils » des procédures d'urbanisme n'a jamais été aussi conséquente. Les procédures autorisent tout : l'aménagement comme la protection. Il faut croire à la modération des projets, le rôle plus prépondérant de l'État par le passé n'ayant du reste pas empêché les excès d'urbanisation. En matière de transport, par exemple, si une logique intercommunale était forte en montagne, peut-être que des politiques plus ambitieuses seraient mises en œuvre pour faciliter les trajets domicile-travail ou pour acheminer collectivement les touristes sur les lieux de récréation. Tel n'est pas le cas. Il revient donc aux communes et à leurs groupements de définir le sens du développement local et surtout de se donner les moyens d'exercer les compétences que le législateur leur confie »*³⁵.

Ces initiatives nationales sont louables, mais insuffisantes. D'une part, les écosystèmes de montagne ne s'arrêtent pas aux frontières. Il s'agit de massifs dont les différents secteurs d'altitude s'affectent mutuellement, peu important les découpages administratifs. De nombreux massifs concernés par les lois françaises et roumaines, les Alpes et les Carpates respectivement, sont partagés par plusieurs États. Tout développement juridique, ainsi que la politique en rapport, doit être harmonisé à travers tout un massif pour être cohérent et efficace. D'autre part, la préservation et le développement durable des montagnes sont un défi mondial. Les ressources uniques, mais vulnérables des montagnes, constituent un patrimoine de l'humanité ; leur gestion durable nécessite de ce fait un effort coordonné à l'échelle mondiale. De plus, la pression politique exercée par des institutions mondiales encourage la création de nouvelles normes spécifiques à la montagne et la mise en œuvre de celles qui existent. Par exemple, la proclamation de l'Année internationale de la montagne en 2002 par l'ONU a joué un rôle clé dans la création de la Convention des Carpates.

avec les territoires de montagne, 27 juillet 2015, p. 19.

³⁴ Ces fiches techniques sont disponibles au lien suivant : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-relative-au-developpement-et-la-protection-de-la-montagne-loi-montagne>

³⁵ Joye (J. F.), « Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : les communes face à leurs responsabilités », in *Revue Juridique de l'Environnement*, juin 2017 (Volume 42), p. 231.

L'urgence écologique actuelle ne peut pas être traitée qu'au niveau national ; la même conclusion peut être tirée en ce qui concerne les enjeux de la montagne. Le développement d'un droit spécifique à la montagne ne peut se limiter à la sphère nationale, mais doit s'appliquer au-delà.

Section 2. Les critères d'identification de normes spécifiques et exclusives à la montagne

Cette section a pour objectif de donner les critères d'une catégorie de droit propre à la montagne. Ce droit sera défini comme traitant explicitement, spécifiquement et exclusivement des enjeux propres à la montagne ou à ses massifs. Avant de détailler ces termes, il conviendra de justifier la reconnaissance d'une nouvelle catégorie de droit. Dans ce but, nous définirons les critères de catégorisation des normes juridiques données par la doctrine (§ 1). Ceci fait, il conviendra de détailler leur application dans le contexte d'une étude d'un droit émergent de la montagne (§ 2). Ce second paragraphe permettra de donner les critères d'identification des normes traitant explicitement et spécifiquement des enjeux propres à la montagne ou aux massifs.

Paragraphe 1. La question des critères de catégorisation juridique

La séparation des normes juridiques en différents *corpus* de droit n'est pas toujours aisée. Comme tout exercice de catégorisation, les groupes définis ne sont pas toujours strictement séparés et peuvent se recouper entre eux. Différentes catégories sont définies de manière imparfaite par un faisceau d'indices auxquels certains éléments peuvent plus ou moins correspondre. Par exemple, différents styles artistiques – baroque, rococo ou gothique – sont identifiés, mais leur distinction exacte, selon les œuvres, suscite des divergences. La même observation peut être faite pour la classification des couleurs ou même l'identification précise de différentes espèces de faune et de flore.

La catégorisation de ces entités naturelles et humaines est donc imparfaite ; celle du droit ne pourra pas y échapper non plus. Malgré ce constat, l'exercice de classification reste utile et pragmatique. En effet, il permet de distinguer différentes entités au sein d'une même classe et de les rendre identifiables. Ceci facilite la communication, permet l'analyse des groupes catégorisés et encourage la concrétisation des principes. Dans le cadre d'un droit émergent, cet exercice de catégorisation facilite son développement en présentant une liste de principes et de thématiques pertinents pour cette catégorie. Dans le cadre du DTM, la Convention alpine et la Convention des Carpates seront nos références pour identifier le faisceau d'indices des normes d'un tel *corpus* juridique.

Ayant précisé les limites d'un exercice de catégorisation malgré son utilité, il convient de donner les critères d'une catégorie ou, le cas échéant, d'une sous-catégorie de droit. Plus spécifiquement, nous examinerons deux méthodes : une générale au droit international, puis une

approche plus spécifique à la montagne. La première approche étudiée renvoie aux caractéristiques des régimes autonomes dans le droit international données par la Commission du droit international [ci-après CDI] (§ A). La seconde approche correspond aux éléments constitutifs d'un droit propre à la montagne (§ B).

A. Les critères d'un régime spécial autonome à l'échelle internationale

La Commission du droit international (ci-après CDI) a donné des indications au sujet de la catégorisation du droit international. Elle définit les régimes spéciaux autonomes comme « [u]n groupe de règles et de principes intéressant une matière particulière »³⁶. Ces derniers sont « souvent dotés d'institutions qui leur sont propres pour administrer les règles pertinentes »³⁷.

La CDI identifie trois types de régimes spéciaux ou autonomes³⁸, deux d'entre eux intéressant le DTM³⁹. Le premier est formé par un ensemble de règles spécifiques visant une zone géographique ou « une question de fond (par exemple un traité réglementant les utilisations d'une arme particulière) ». Ce régime « peut découler d'un traité unique, de plusieurs traités, ou d'un ou de plusieurs traités suivis d'une évolution non conventionnelle (pratique ultérieure ou droit coutumier) »⁴⁰. Ce premier type de régime spécial correspond - pour ce qui nous concerne - à la Convention des Alpes ou celle des Carpates. Un second cas de régime spécial pertinent pour le DTM est également donné par la CDI : « [e]nfin, il peut arriver que toutes les règles et tous les principes qui régissent une certaine matière soient rassemblés pour former un « régime spécial ». Des expressions telles que « droit de la mer », « droit humanitaire », « droit des droits de l'homme », « droit de l'environnement » et « droit commercial », etc., désignent certains de ces régimes. Aux fins d'interprétation, de tels régimes peuvent souvent être considérés comme un tout »⁴¹.

La différence entre ces deux types de régime semble toucher la spécificité de leur objet. Dans le premier cas, la « question de fond » régie par le régime autonome telle qu'une zone géographique ou une arme particulière est clairement identifiable avant la création dudit régime. Ce dernier

³⁶ Commission du droit international, « La Commission du droit international et son œuvre », septième édition, volume 1, Nations Unies, New York, 2009, 478 p., Annexes IV. « Projets préparés par la Commission du droit international », Section 15. « Conclusions des travaux du Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », 3. Régimes spéciaux (autonomes), paragraphe 11, p. 452.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, pp. 452 - 453.

³⁹ L'un des types de régime autonome est mis en œuvre après la violation de certaines règles primaires ; la CDI donne l'exemple de normes concernant la responsabilité du fait de certains actes illicites. Ce type de régime ne concerne pas la catégorisation d'un droit propre à la montagne.

⁴⁰ *Ibid.*, paragraphe 12, p. 453.

⁴¹ *Ibid.*, p. 453.

formalise un code de conduite concernant une entité préexistante. Dans le second cas, une série de règles et de principes sont créés pour ensuite être rassemblés lorsqu'il est admis qu'ils régissent une thématique commune. Cette thématique peut être abstraite ou recevoir sa définition par le régime autonome. En effet, même si l'on considère que « des droits de l'homme » renvoient à une notion de « droit naturel », leur identification précise est donnée par leur régime spécifique. Un constat similaire peut être fait pour un autre exemple s'inscrivant dans cette seconde catégorie de droit autonome visée par la CDI : le droit de la mer.

La possibilité d'un régime spécial propre à une zone géographique, les massifs de montagne par exemple, est donc admise par la CDI. Ce constat est renforcé par l'existence d'institutions qui lui sont propres tels que le Secrétariat permanent de la Convention des Alpes et celui de la Convention des Carpates. La présence de ces institutions est une indication supplémentaire d'un régime autonome selon la CDI⁴².

Une autre approche, également admise par la CDI, voudrait qu'un groupe de règles régissant la montagne soit rassemblé autour d'un sujet commun. Si le « droit de l'environnement » et le « droit de la mer » sont admis dans ce type de régimes, le droit de la montagne pourrait l'être également en tant que catégorie indépendante ou sous-catégorie du droit de l'environnement. La caractéristique principale d'un régime spécial est souvent, selon la CDI, « *la façon dont ses normes expriment un objet et un but uniques* »⁴³. Plus précisément, son « *champ d'application du droit spécial est par définition plus étroit que celui du droit général* »⁴⁴. Le DTM correspond à cette description : son objet est « la montagne », son champ d'application est « les montagnes ou les massifs de montagnes » et son but est la gestion « holistique » de cet écosystème précis.

La notion de droit autonome à la montagne n'est pas admise explicitement par la CDI. Cependant, un tel *corpus* correspond à deux des trois types de régimes spéciaux qu'elle vise. La première catégorie de régime autonome, limitée à une zone géographique précise, correspond à certaines normes du DTM : la Convention alpine et la Convention des Carpates. Ceci dit, cette première catégorie peut être trop restrictive pour des normes plus larges visant toutes les montagnes du monde, comme le chapitre 13 de l'Action 21 (1992). La seconde catégorie de droit autonome donnée par la CDI correspond mieux à un *corpus* propre à la montagne. Cette catégorie regroupe un ensemble de règles et de principes régissant une « *certaine matière* ». En effet, le DTM de manière

⁴² *Ibid.*, paragraphe 11, p. 452.

⁴³ *Ibid.*, paragraphe 13, p. 453.

⁴⁴ *Ibid.*, paragraphe 15, p. 454.

large regroupe un ensemble de règles avec une thématique commune. Il est moins spécifique qu'une série de normes visant strictement une zone géographique ou une question de fond précise, comme la réglementation d'une arme. L'exemple du « droit de la mer » - un autre *corpus* spécifique à un écosystème - donné par la CDI pour cette seconde catégorie de régime autonome renforce la comparaison avec un DTM potentiel. Dans les deux cas, il s'agit d'un droit propre à un écosystème ; de plus, une des premières normes du DTM – la Convention alpine – était directement inspirée de la Convention-cadre de la Mer du Nord⁴⁵.

Un régime autonome ou une catégorie de droit propre à un écosystème s'inscrit dans les catégories de régime présentées par la CDI. Il convient de considérer à présent les critères envisagés pour un *corpus* spécifique à la montagne.

B. La réflexion doctrinale relative aux critères du droit de la montagne

Une autre série de critères pour identifier une nouvelle catégorie de droit propre à la montagne est envisagée par le Professeur Yolka dans son article « La règle et l'altimètre »⁴⁶. Ce texte est un regard rétrospectif sur l'application du droit dans les montagnes françaises ; cependant, les éléments déterminants d'un droit propre à la montagne mentionnés dans cet article peuvent être repris et appliqués à l'échelle internationale.

Distinguant un droit « de la montagne » du droit qui s'appliquerait plus généralement « en montagne », le Professeur Yolka s'interrogeait en ces termes : « *les spécificités géographiques réagissent-elles sur les règles applicables, un jus montan(e)us émergeant au-dessus des brumes du jus commune ?* »⁴⁷. Cette question de la particularité de ce droit potentiel est accompagnée par un autre élément nécessaire à une nouvelle catégorie : son originalité. « *Reste le « de » (« droit DE la montagne »), sur lequel il convient de s'attarder davantage. On touche en effet le plus délicat, consistant à savoir à partir de quel degré d'originalité il est possible de parler d'un droit spécifique* »⁴⁸.

« *Il faut, pour qu'il y ait « droit de », non seulement un objet spécifique, mais également un élément quantitatif (une sorte de taille critique) et un élément qualitatif (un degré d'originalité donné).*

⁴⁵ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, Discours à la conférence internationale « Dix ans après Rio » tenue Aosta (Italie), 2002, p. 2.

⁴⁶ Yolka (P.), « La règle et l'altimètre », in *Actualité Juridique Droit Administratif* n° 30, 21 sept 2015, p. 1674.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

Ceux-ci s'apprécient d'une manière éminemment subjective, la discussion a toutes les chances de tourner en rond. C'est à partir d'une certaine taille, d'un certain degré d'originalité, qu'est franchi le seuil fatidique. Mais prétendre fixer ce dernier semble à peu près aussi difficile que d'indiquer à partir de quel moment une coulée de neige se transforme en avalanche. La réponse est autant affaire de conviction que de démonstration »⁴⁹. Cet ensemble de règles originales peut reprendre des règles préexistantes et tout de même satisfaire le critère « qualitatif » d'une nouvelle catégorie de droit. En effet, comme l'a écrit l'auteur, « au-delà de l'originalité intrinsèque des règles, c'est leur combinaison qui peut être singulière »⁵⁰.

Cette approche assez intuitive énonce finalement les éléments clés de toute forme de catégorisation : un point commun, un degré d'originalité et une quantité suffisante d'exemples pour justifier la reconnaissance d'une catégorie. En d'autres termes, pour que le DTM existe, il doit avoir un objet (la montagne), un faisceau de principes propres et un volume suffisamment important de normes pour constituer un *corpus* de droit. Il convient à présent de détailler l'application de tels critères dans cette thèse.

Paragraphe 2. La recherche de normes originales propres à la montagne dans le contexte d'un *corpus* émergent

Pour justifier l'existence d'une catégorie de droit, il faut identifier un groupe de normes qui traitent d'une thématique précise (ici, la montagne) d'une manière unique (un ensemble de principes spécifiques aux enjeux de la montagne). Dans le contexte de cette introduction, une approche pragmatique sera utilisée pour identifier la notion de « montagne » dans le DTM. Deux critères seront utilisés afin de déterminer si une norme juridique est propre à la montagne : elle doit viser la montagne ou un massif explicitement (§ A) et avoir un contenu original qui traite d'enjeux spécifiques (§ B). Un troisième critère a été donné pour justifier l'existence d'un *corpus* de droit propre la montagne : une quantité suffisante de normes. Il sera abordé dans le contexte d'une étude d'un droit en émergence, dans un troisième temps (C).

A. Un objet identifiable : la montagne

Une définition simple de la montagne serait : « tout lieu en altitude assorti d'une forte pente ». Cette définition intuitive a malheureusement peu d'utilité pratique. En effet, les concepts d'altitude ou

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

de forte pente sont subjectifs et donc difficiles à quantifier précisément. C'est sans doute pour cette raison qu'il n'existe pas de définition géologique universellement acceptée de la « montagne »⁵¹. Mais cette difficulté n'est pas rédhibitoire. Deux normes juridiques à l'échelle internationale traitant explicitement des zones de montagne existent : la Convention des Alpes et la Convention des Carpates. Ces textes traitent spécifiquement de massifs de montagne même si, comme nous le verrons, la délimitation exacte de leur champ d'application n'est pas toujours aisée. Cet enjeu particulier du droit transnational de la montagne, lié à la diversité d'approches pour une définition juridique de la « montagne », fera l'objet d'un chapitre de cette thèse⁵².

En conséquence, si un texte ou une section de texte juridique traite explicitement et spécifiquement de la « montagne » ou d'un massif, il pourra être considéré comme appartenant potentiellement au DTM, même s'il ne délimite pas précisément son champ d'application. Dans le cadre de cette thèse, le terme « montagne » sera utilisé en référence à une notion plus abstraite et large de l'écosystème ; le terme « montagnes » sera utilisé en référence à l'ensemble des entités géologiques en cause. Comme nous le verrons, la difficulté de définition précise de ces termes rend la distinction exacte entre ces deux notions parfois floue. Il convient également de préciser qu'une certaine souplesse sera utilisée en ce qui concerne les termes « montagne », « colline », « haut-plateaux » ou « zones en altitude ». Tous ces termes désignent des zones dont les caractéristiques sont proches et qui ne peuvent pas toujours être catégorisées précisément. Un exemple de cette difficulté correspond aux traductions des différents textes. Citons par exemple la directive du Conseil de l'Union Européenne (1975) qui traite de « l'agriculture de montagne ». Dans sa version en langue anglaise, il est question de « *hill farming* »⁵³, une formule se traduisant par « agriculture des collines ».

Dans ce sens, une norme juridique ne doit pas seulement être applicable en zones de montagne pour être considérée comme appartenant au DTM. Elle doit également les viser de façon explicite. En conséquence, une norme qui s'applique en zone de montagne autant que dans n'importe quelle autre zone vulnérable ne saura être considérée comme appartenant au DTM. Par exemple, les montagnes sont particulièrement affectées par le réchauffement climatique ; cependant, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992) ne saurait être raisonnablement considérée comme une norme du « droit de la montagne ».

⁵¹ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en annexe à la décision UNEP/CDB/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CDB (2004), introduction, paragraphe 3 ; extrait : « *Il n'existe toujours pas de définition exacte des montagnes qui puisse s'appliquer et soit reconnue universellement, même si certaines caractéristiques sont propres à ces écosystèmes* ».

⁵² V. [Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, pp. 299 - 350](#).

⁵³ Directive (CE) n° 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Journal officiel n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001-0007).

Les normes visant explicitement la montagne devront aussi les traiter de manière substantielle pour appartenir au DTM. Il convient à présent de détailler ce second critère.

B. Un contenu original lié à des enjeux spécifiques aux zones de montagne

Un autre critère d'identification d'un droit « de la montagne » s'ajoute au précédent : la norme doit être exclusivement et spécifiquement dédiée à la montagne, ou plus précisément, aux enjeux propres à cet écosystème. En effet, les montagnes possèdent un faisceau de caractéristiques communes et, en conséquent, une série d'enjeux partagés. Ces caractéristiques sont dues à leur altitude et à leur pente naturelle. De ce fait, elles rendent les montagnes isolées. En conséquent, celles-ci ont une faune, une flore et une culture humaine propres. S'y ajoute la fonction naturelle et essentielle de « château d'eau ». Toutes ces ressources uniques sont rendues vulnérables par l'altitude et la pente des montagnes, ce qui rend notamment leurs sols fragiles⁵⁴. La reconnaissance de ces enjeux liés les uns aux autres se traduit par une approche holistique à la montagne. Cette dernière prend en compte les aspects naturels et humains de l'écosystème montagnard. L'équilibre entre ces deux aspects et leurs besoins se traduit naturellement par l'objectif fondamental du DTM : le développement durable de la montagne. La troisième caractéristique commune des montagnes est que, par leur altitude et leur pente, elles forment des frontières naturelles entre États ou collectivités territoriales. Puisque les montagnes forment des barrières naturelles, leur gestion durable devra être coordonnée et coopérative à l'échelon de plusieurs découpages administratifs, voire politiques (on pense aux États) pour être cohérente.

Une norme du DTM doit donc satisfaire deux critères, l'un sur la forme et l'autre sur le fond. Selon le premier critère, la norme doit viser explicitement et exclusivement la montagne ou un de ses massifs. Quant au critère de fond, la substance de la norme doit prendre en compte les enjeux propres à la montagne. Il sera donc possible d'exclure du DTM une norme qui vise explicitement la montagne, mais qui ne traite pas des caractéristiques spécifiques de l'écosystème. Pour des raisons évoquées plus bas, il existe peu d'exemples de cette situation. L'une des rares exceptions est le Règlement de l'Union européenne concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) de 1999⁵⁵.

⁵⁴ La reconnaissance factuelle et juridique de ces caractéristiques des montagnes est détaillée dans cette thèse V. [Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, pp. 237 - 297](#).

⁵⁵ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (Journal officiel n° L 160 du 26/06/1999 p. 0080-0102), article 18.2 : « *Les zones situées au nord du soixante-deuxième parallèle et certaines zones adjacentes sont assimilées aux zones de montagne* ».

C. Une « masse critique » de normes dans le contexte d'un *corpus* émergent

Pour qu'un ensemble de normes juridiques constituent une catégorie de droit à part entière, ce groupe doit comprendre un nombre important de normes indépendantes. Le Professeur Yolka utilise ainsi l'expression de « taille critique » comme condition d'existence d'un nouveau *corpus* de droit⁵⁶.

Il est difficile de fixer exactement cette « taille critique » ou de quantifier précisément les normes juridique pour une catégorie. En effet, la CDI ne donne pas d'indication à ce sujet, écrivant qu'un régime spécial « *peut découler d'un traité unique, de plusieurs traités, ou d'un ou de plusieurs traités suivis d'une évolution non conventionnelle (pratique ultérieure ou droit coutumier)* »⁵⁷. Malgré cette souplesse, il semble raisonnable qu'une nouvelle catégorie de droit soit constituée de « nombreuses » règles ou de « nombreux » accords juridiques formels. Il serait difficile *a contrario* de prétendre qu'un seul traité international constituerait à lui seul une nouvelle catégorie de droit.

Face à cette incertitude sur la quantité « suffisante » de normes constituant une catégorie de droit transnational, cette thèse se limitera à qualifier le DTM « d'émergent ». L'objectif est d'éviter un débat inutile sur la quantification et la catégorisation du droit en acceptant que le critère de la quantité suffisante de normes ne soit pas forcément rempli de manière incontestable. Un droit en émergence sera entendu ici comme un *corpus* de normes à mi-chemin entre l'idée abstraite (de l'activisme politique) et sa concrétisation (la ratification de normes juridiquement obligatoires par des États).

Pour démontrer l'existence d'une nouvelle catégorie de droit en « émergence », il conviendra de démontrer qu'il existe un *corpus* de normes avec un objet commun auquel les principes récurrents sont directement liés. Pour renforcer la crédibilité de ce *corpus*, il conviendra de démontrer sa reconnaissance au niveau international. Cette reconnaissance sera évaluée sur le plan géographique (pays, continent, échelle-monde...) et aussi sur son ancienneté (ce dernier critère témoignant de la stabilité d'une série de normes).

Notre étude des normes du DTM traitera donc des normes spécifiques et exclusives à la montagne qui prennent en compte les caractéristiques naturelles uniques de cet écosystème. Quelques

⁵⁶ Yolka (P.), « La règle et l'altimètre », [...] *op. cit.*

⁵⁷ Commission du droit international, « La Commission du droit international et son œuvre », septième édition, volume 1, Nations Unies, New York, 2009, 478 p., Annexes IV. « Projets préparés par la Commission du droit international », Section 15. « Conclusions des travaux du Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », 3. Régimes spéciaux (autonomes), paragraphe 12, p. 453.

exemples suffisent à ce stade à illustrer une telle approche. Dans le contexte du droit de l'Union européenne, la politique d'aide financière aux exploitations agricoles défavorisées (politique dans laquelle les zones agricoles de montagne sont explicitement incluses)⁵⁸ sera comprise dans cette étude du DTM. La Stratégie Macrorégionale de l'UE pour la Région Alpine (SUERA) ne traite pas de la montagne de manière générale, mais elle constitue un aspect de la politique régionale de l'UE qui vise explicitement et exclusivement un massif (les Alpes) ; aussi sera-t-elle évoquée dans la présente thèse. *A contrario*, la Directive dite « Habitats »⁵⁹ ne sera pas incluse dans cette catégorie, même si elle a eu un impact important dans le massif alpin⁶⁰. En effet, cette norme juridique affecte les zones de montagne et leurs enjeux, mais ne les vise pas explicitement ou spécifiquement. En ce qu'il s'agit des sections d'une norme visant un massif, nous pouvons citer le chapitre 13 de l'Action 21 (1992). Ce chapitre, intitulé « Gestion des écosystèmes fragiles : mise en valeur durable des montagnes », traite explicitement et spécifiquement de la montagne et sera considéré comme appartenant au droit transnational de la montagne. Malgré son treizième chapitre, le reste de l'Action 21 ne sera pas considéré comme appartenant au DTM, puisqu'il traite de thématiques qui peuvent affecter les montagnes, mais qui ne leur sont pas spécifiques.

⁵⁸ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, OJ L 347, 20/12/2013, p. 487-548.

⁵⁹ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Journal officiel n° L 206 du 22/07/1992 p. 0007 - 0050).

⁶⁰ Pour une analyse plus détaillée de l'application de cette directive dans les Alpes, voir Randier (C.), *L'application de la directive habitats dans les zones de montagne : l'exemple de l'arc alpin*, Revue juridique de l'environnement 2011/4 (Volume 36), Lavoisier, pp. 493-508 et Randier (C.), *L'application de la directive "habitats" dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, Th. Aix-Marseille 3, 2008.

Section 3. Une approche large propre à un droit émergent et le choix consécutif d'un cadre transnational

Ayant défini les critères de catégorisation de normes juridiques propres à la montagne, il convient de définir la méthodologie pour les analyser et de justifier le choix d'un cadre transnational. La notion de norme spécifique et exclusive à la montagne sera entendue de manière stricte, mais leur forme sera au contraire conçue de manière large : normes obligatoires, non obligatoires, conventions classiques ou accords coopératifs. Notre analyse situera ces normes dans leur contexte historique et les analysera avec une vision pragmatique prenant en compte les réalités politiques. Cette vision large adaptée à un droit en émergence justifie une vision large de l'échelon pertinent ; c'est pour une telle raison que cette thèse renvoie au droit transnational plutôt qu'international.

Nous détaillerons donc dans un premier temps les caractéristiques d'une analyse systématique, historique et pragmatique (§ 1). Nous précisons ensuite la définition du droit transnational et pourquoi il est adapté à l'étude d'un *corpus* émergent (§ 2).

Paragraphe 1. Une analyse systématique, historique et pragmatique

L'analyse des normes du DTM émergent sera systématique, historique et pragmatique. Ces trois adjectifs sont à la fois complémentaires et nécessaires pour atteindre l'objectif de cette thèse : l'identification et l'analyse des normes juridiques transnationales spécifiques à la montagne. Dans cette introduction, il conviendra de préciser comment cette méthode d'analyse sera appliquée à l'étude de la forme juridique des normes du DTM (A) et de leur contenu (B).

A. Une vision large des différentes formes juridiques d'un *corpus* émergent

L'analyse du DTM doit être systématique puisqu'elle doit traiter de toutes les normes transnationales, existantes et potentielles, spécifiques à la montagne pour mieux appréhender un *corpus* de droit encore en émergence. Un tel ensemble de normes doit être traité de manière large pour englober les premières déclarations politiques d'intentions jusqu'à leurs concrétisations formelles et obligatoires. En conséquent, notre étude présentera une dimension historique. Elle prendra en compte l'évolution chronologique des différentes normes, elle les situera dans leurs contextes temporels et elle présentera les arguments justifiant leur création. Bien entendu, la relation entre une déclaration d'intention et une norme juridiquement obligatoire n'est pas systématique.

Certains projets de texte ne sont pas ratifiés, tels que les projets de Chartes européennes de la montagne du Conseil de l'Europe. D'autres projets restent à l'état de déclarations assorties d'applications régionales, comme le réseau coopératif se développant dans les Andes⁶¹.

Cette thèse sera pragmatique dans son approche. En effet, les États sont peu enclins à renoncer à une partie de leur souveraineté nationale en ratifiant un accord transnational obligatoire. Un discours excessivement militant et utopiste réclamerait des engagements importants accompagnés de réformes fondamentales des politiques internationales et nationales. Une telle approche n'aurait guère de chances de se concrétiser et n'aboutirait qu'à une série de critiques, pertinentes sans doute, mais sans solutions pratiques. *A contrario*, une approche pragmatique prendra en compte les projets aboutis et non-aboutis ainsi que les raisons des réussites ou échecs. Ceci permettra d'émettre des pistes pour le développement futur du DTM qui seront explorées *in fine*.

Cette thèse consistera essentiellement dans une analyse du « format » des normes du DTM et de leur contenu. L'échelle d'application, ou le nombre d'États signataires, est particulièrement important, puisqu'il donne une idée du degré d'acceptation du contenu des textes. Dans le DTM, les formats peuvent varier d'une Convention-cadre juridiquement obligatoire à l'échelle d'un massif - telle que la Convention des Carpates - à une déclaration de *soft law* à l'échelle mondiale - tel que le Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes (2004)⁶².

L'étude n'entend pas se limiter à une approche purement alpine ou même « eurocentriste ». Si la spécificité de la montagne est reconnue factuellement et juridiquement, les conséquences doivent en être tirées sur tous les continents et dans tous les massifs du monde. De plus, si les bases de l'existence du DTM et la nécessité de son développement futur sont démontrées par cette thèse, les conclusions seront valables partout. En conséquence, l'analyse des différentes formes juridiques des normes du DTM et de leur échelle d'application est essentielle pour démontrer l'importance globale du DTM et de son développement.

B. Une recherche systématique de principes récurrents

L'analyse des normes du DTM aura pour but d'identifier les principes fondamentaux et les thématiques de ce droit pour déterminer si ce *corpus* a un contenu cohérent et original. Un principe

⁶¹ Ce réseau est abordé dans cette thèse V. [Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 2, pp. 119 – 129](#).

⁶² Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique (2004).

ou une thématique sera considéré comme fondamentale au DTM s'il est reconnu de manière récurrente à travers les normes étudiées dans cette thèse. La récurrence sera mesurée sur le plan géographique. Par exemple, une importance accordée au rôle des femmes dans le développement durable de la montagne est présente dans certaines normes de l'ONU, mais absente des normes spécifiques à des massifs européens (comme la Convention alpine et ses Protocoles). Cette promotion est louable, mais elle ne sera donc pas considérée comme un principe ou une thématique fondamentale propre au DTM. Elle sera plutôt identifiée comme un principe qui peut être occasionnellement pertinent dans certains contextes géographiques ou culturels.

La récurrence d'un principe ou d'une thématique sera également mesurée sur le plan temporel. Si un principe ou une thématique est reconnu de manière systématique dans les normes du DTM depuis les années 1970, il sera considéré comme récurrent. S'il a été reconnu dans les premières normes européenne du DTM, mais ne l'est plus aujourd'hui. Le principe de subsidiarité est un exemple de cette dernière situation. En effet, ce principe, tiré du droit de l'Union européenne, est cité dans les premières normes du DTM, notamment le premier Protocole de la Convention alpine en 1994⁶³. Cependant, il n'a pas été repris par les autres normes du DTM, y compris les protocoles suivants de la Convention alpine.

Le fait que le DTM soit un *corpus* en émergence aura des conséquences sur la méthodologie de cette thèse. Il s'agit d'un droit encore en évolution, avec la possibilité de développements futurs. Par exemple, la Convention des Alpes prévoit encore des Protocoles. L'un des objectifs du propos est de contribuer à cette évolution et d'émettre un avis sur le développement futur du DTM. Une approche historique sera utilisée, et même des projets de norme qui n'ont pas abouti seront pris en compte. En conséquence, les projets de normes européennes de la montagne du Conseil de l'Europe seront analysés, malgré leur rejet par les États-membres du Conseil. Cette approche permettra d'identifier les caractéristiques des propositions des normes qui ont abouti, c'est-à-dire des normes auxquelles les acteurs internationaux ont adhéré.

⁶³ Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 « Aménagement du territoire et développement durable », 1994, article 2 « Obligations fondamentales », sous-paragraphe a).

Paragraphe 2. Le choix du droit transnational plutôt qu'international pour l'étude d'un corpus émergent

Les montagnes forment des barrières naturelles et les massifs sont souvent partagés entre plusieurs États⁶⁴. La création de normes juridiques spécifiques à la montagne doit prendre en compte cet aspect pour être pertinente. De plus, comme nous le verrons, les montagnes sont reconnues comme un patrimoine de l'humanité justifiant des mesures à l'échelle internationale⁶⁵. Aussi cette thèse examinera-t-elle les normes juridiques à l'échelle transnationale ; c'est-à-dire, les normes qui ont un impact au-delà des systèmes nationaux. A cet effet, il importe de présenter d'abord les caractéristiques et les limites du droit international public (A), avant de justifier le recours à une analyse transnationale (B).

A. Le droit international et ses limites

Deux aspects caractéristiques du droit international public doivent être présentés : ses sujets (1) et les degrés d'obligatorité des normes (2). Les limites constatées justifieront le choix d'un cadre transnational pour l'analyse.

1) Les sujets du droit international public

Le droit international public se définit par ses sujets, par les relations qu'il régit et par l'origine de ses normes⁶⁶. Les sujets sont conçus de manière large par la doctrine ; ils comprennent principalement les États, mais également des organisations internationales⁶⁷, voire des personnes privées. En effet : « [l]e droit international est constitué par l'ensemble des normes et des institutions destinées à régir la société internationale. Par opposition au droit international privé, qui s'applique également dans le cadre international mais concerne les rapports entre personnes privées, le droit international public (...) s'adresse principalement aux États et par extension aux groupements fonctionnels d'un certain nombre d'entre eux, dotés de personnalité autonome, les organisations internationales intergouvernementales »⁶⁸.

⁶⁴ V. [Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 3, pp. 290 - 295.](#)

⁶⁵ V. [Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2, pp. 250 - 256.](#)

⁶⁶ Salmon (J.), « Dictionnaire du droit international public », Bruxelles, Bruyant, 2001, pp. 386 – 387.

⁶⁷ Les organisations internationales (telles que l'ONU) ont été confirmées comme sujets du droit international public dans un avis consultatif de la CIJ « Réparation des dommages subis au service des Nations-unies » (1949).

⁶⁸ Dupuy (P. M.), Kerbrat (Y.). Droit international public. 12^e éd. Paris, Dalloz. 2014. p. 1.

Les organisations internationales sont donc admises dans le cadre du droit international public. Il existe, cependant, une incertitude dans la définition exacte des entités capable de créer du droit international public, notamment dans le cas de l'Union européenne (ci-après, UE). Cette Union est considérée comme un acteur du droit international, mais le droit de l'UE n'est pas considéré par tous comme appartenant au droit international. Une étude du droit international public de la montagne ne pourra donc pas comprendre des normes de l'UE sans une prise de position dans une controverse parallèle, éloignée de son objet.

Il convient également d'ajouter que la présence d'acteurs privés, notamment des organisations non-gouvernementales (ci-après ONG) telles que la CIPRA, est récurrente dans l'histoire du développement d'un droit propre à la montagne. Les diverses actions et déclarations de ces groupements ne sauraient être considérées comme juridiquement obligatoires. Elles sont cependant essentielles pour l'étude de l'émergence du *corpus* en cause.

2) Droit obligatoire et *soft law*

Un autre aspect du droit international public, qui peut paraître inhabituel pour un juriste de droit interne, est la présence de la *soft law* ou du droit mou. Cette catégorie de normes est communément acceptée par la doctrine actuelle. Le « Dictionnaire du droit international public » définit la *soft law* comme : « *des règles dont la valeur normative serait limitée soit parce que les instruments qui les contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires, soit parce que les dispositions en cause, bien que figurant dans un instrument contraignant, ne créeraient pas d'obligations de droit positif ou ne créeraient que des obligations peu contraignantes. (...) Considérée comme un processus à finalité normative, une règle de soft law serait cependant susceptible, pour les défenseurs de cette expression, d'aboutir par l'accumulation convergente des prétentions normatives, à la constitution d'une norme nouvelle ayant un caractère juridiquement obligatoire* »⁶⁹.

Une autre caractéristique importante d'un droit régissant les relations internationales est l'absence possible de normes obligatoires. En effet, la différence principale entre le droit international (les relations obligatoires entre États) et le droit national (les relations entre les sujets d'un État) est l'absence de force contraignante imposant le respect des normes. Les obligations internationales, formelles et informelles, sont généralement imposées par une série de pressions politiques,

⁶⁹ Salmon (J.), *op. cit.*, p. 1039.

diplomatiques et parfois économiques. Dans certains cas, comme pour les accords commerciaux, leur respect réciproque est dans l'intérêt économique des États participants. Dans le contexte d'accords sur les droits de l'homme ou d'accords environnementaux, il est extrêmement rare que les obligations internationales, ou leur violation, soient imposées par la force. En conséquent, les sanctions pour leur non-respect sont souvent purement politiques et diplomatiques.

Dans certains cas, la seule conséquence pour le non-respect d'une norme est une « ostracisation », ou un isolement, symbolique d'un État sur le plan diplomatique. En contrepartie, ces conséquences politiques peuvent être ignorées par un État sans conséquences pratiques directes (économiques ou militaires). Ce phénomène est illustré par la volonté du Président Trump de retirer les États-Unis du Protocole de Paris (2015) en 2017⁷⁰. Cette même situation illustre également un autre facteur contribuant au respect des normes à l'échelle internationale : ces dernières sont parfois respectées par des acteurs qui sont en accord avec leurs valeurs. Ainsi, après l'annonce de la procédure de retrait des États-Unis du Protocole de Paris, des collectivités territoriales des États-Unis ont formé la *United States Climate Alliance*. Dans ce cadre, les signataires s'engagent à respecter les obligations principales du Protocole de Paris alors qu'ils n'ont aucune obligation juridique formelle de le faire⁷¹.

Malgré l'existence de normes non-contraignantes dans le droit international, d'autres types d'engagement existent au-delà du droit national : des plans d'actions coopératifs entre communes appartenant à deux pays différents coordonnés par une association internationale privée ; des décisions issues d'une conférence organisée par l'ONU, signées par des représentants d'États, mais aussi par des ONG et des entreprises, etc. Tous ces engagements ne sont pas des engagements obligatoires et ne rentrent peut-être même pas non plus dans le cadre de la *soft law*. Ils sont cependant pertinents dans le contexte d'une étude historique d'un droit émergent, qui dépasse le cadre du droit international *stricto sensu* et relève plutôt du droit en réalité du droit transnational.

B. Le droit transnational : une approche plus large correspondant à un droit en émergence

Cette vision large des normes internationales, notamment du droit de l'UE, place notre étude en dehors des limites du droit international généralement fixées par la doctrine. Pour être systématique, l'analyse du DTM doit prendre en compte les normes propres à la montagne de l'Union européenne. L'analyse de cette thèse étant pragmatique, elle ne peut pas ignorer le rôle central joué par des

⁷⁰ Accord de Paris sur le climat (2015) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992).

⁷¹ <http://www.usclimatealliance.org/alliance-principles>

organisations internationales, telle que le Partenariat de la montagne. En effet, ces dernières réunissent des acteurs publics et privés dans l'élaboration de politiques coopératives internationales spécifiques à la montagne. Cette vision large est également justifiée par l'étude d'un droit en émergence.

Dans cette thèse, le contexte historique et les formes juridiques des différentes normes du DTM seront mises en relief. Dans le contexte du droit transnational, des variations importantes sont possibles. Nous pouvons trouver par exemple des Conventions-cadres juridiquement obligatoires spécifiques à un massif, des déclarations non obligatoires à l'échelle mondiale et des projets coopératifs dans des régions montagneuses. Cette étude historique examinera également les liens complémentaires ou de causalité entre les différentes formes du DTM. En effet, notre approche historique détaillera l'évolution d'engagements politiques abstraits, passant par des déclarations non obligatoires et finira par des engagements obligatoires de droit international public « classique ».

Cette analyse historique, accompagnée de l'approche pragmatique de cette thèse, permettra d'identifier les contextes propices au développement futur du DTM. De plus, notre travail a aussi pour ambition d'encourager le développement du DTM. En conséquence, il sera également pertinent d'identifier des normes ou des alliances entre États plus souples qui pourraient donner lieu à des normes obligatoires, plus classiques, dans le futur.

Au vu de ces constats, une vision particulièrement large et plus souple des engagements internationaux est justifiée. L'objectif de cette thèse n'est évidemment pas de proposer une définition ou une approche originale du droit international. L'étude se situera dans le cadre du droit transnational, une notion qu'il convient à présent de brièvement définir et qui permet de mieux rendre compte de la gradation des instruments juridiques étudiés.

L'invention de l'expression « droit transnational » est généralement attribuée au Professeur Jessup, qui fut juge à la Cour internationale de justice. Selon ce dernier, le droit international « classique » ne permet pas de prendre en compte toutes les facettes des relations formalisées internationales. Le Professeur Jessup soulignait notamment la difficulté de distinguer entre des normes qui régulent les relations entre individus et celles qui régulent les rapports entre les « États-nations », les limites de la dichotomie entre le droit national et international : « *[l]es problèmes à examiner sont en grande partie ceux que l'on appelle habituellement internationaux, et le droit à examiner est l'ensemble règles applicables à ces problèmes. Mais le terme "international" est trompeur car il suggère de traiter seulement des relations d'une nation (ou d'un État) à d'autres*

nations (ou États) »⁷².

Sur la base de ces constats, le Professeur Jessup a proposé une nouvelle formule pour identifier les règles plus larges dépassant les limites du droit national, tout en étant conscient des limites de la démarche. En effet, il écrivait que son « *choix de la terminologie sera sans doute tout aussi insatisfaisant pour d'autres. Néanmoins, j'utiliserai, au lieu du "droit international", le terme "droit transnational" pour inclure toute loi qui réglemente des actions ou des événements qui dépassent les frontières nationales. Le droit international public et le droit international privé sont inclus, de même que d'autres règles qui ne correspondent pas entièrement à ces catégories types* »⁷³. Le Professeur Jessup prônait une approche mixte - publique et privée - : « *[l]es situations transfrontières peuvent donc impliquer des particuliers, des sociétés, des États, des organisations d'États ou d'autres groupes* »⁷⁴. Il a donné pour concrétiser son propos une série d'exemples du droit transnational⁷⁵, comme l'accord entre les dirigeants de l'entreprise *Standard Oil* de New Jersey, de *Shell* et de l'entreprise *Anglo-Persian*. Cet accord intéressait indirectement le gouvernement britannique qui possédait 52.5 % des actions de l'entreprise *Anglo-Persian*. Une autre illustration d'accord entre un État et des entités privées relevant du « droit transnational » était celui passé entre des entreprises pétrolières des États-Unis et le gouvernement Vénézuélien dans les années 1940⁷⁶.

Plus tard, en 2012, le Professeur Cotterrell a écrit que « *[l]'idée que la loi a « débordé » au-delà des frontières de l'État-nation est généralement acceptée aujourd'hui. Les communautés commerçantes qui opèrent au-delà des frontières nationales créent des règlements qui les lient dans leurs relations de la même manière que des lois. Les Européens sont maintenant habitués à l'idée qu'une grande partie de leur droit ne provienne pas de leurs sources nationales, mais d'institutions européennes. La justice pénale internationale affirme de plus en plus son droit d'arrêter les criminels*

⁷² Tietje (C.), Brouder (A.), Nowrot (K.) (dir), *Philip C. Jessup's Transnational law Revisited*, On the Occasion of the 50th Anniversary of its Publication, Essays in Transnational Economic Law, N° 50, Feb 2006, Institute for Economic Law, Transnational Economic Law Research Center, Faculty of Law, Martin-Luther-University Halle-Wittenberg, p. 45 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *[t]he problems to be examined are in large part those which are usually called international, and the law to be examined consists of the rules applicable to these problems. But the term "international" is misleading since it suggests that one is concerned only with the relations of one nation (or state) to other nations (or states)* ».

⁷³ *Ibid.*, pp. 45 – 46 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *choice of terminology will no doubt be equally unsatisfactory to others. Nevertheless I shall use, instead of "international law", the term "transnational law" to include all law which regulates actions or events that transcend national frontiers. Both public and private international law are included, as are other rules which do not wholly fit into such standard categories* ».

⁷⁴ *Ibid.*, p. 47 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *[t]ransnational situations, then, may involve individuals, corporations, states, organizations of states, or other groups* ».

⁷⁵ *Ibid.*, p. 51.

⁷⁶ Il convient de préciser que l'auteur cite des illustrations données par le Professeur Jessup en 1956. Il s'agissait d'exemples de droit transnational selon ce dernier auteur, pas d'une approbation tacite de la validité morale de tels accords tirés de leurs contextes historiques respectifs.

responsables de violations flagrantes des droits de l'homme. Ceci, quel que soit l'État où ces criminels se trouvent ou le lieu du crime dont ils sont accusés. Les juges de différentes nations s'inspirent les uns les autres dans ce qui commence à ressembler à des communautés judiciaires transnationales. Des conventions autorisées par le droit international donnent des droits et des devoirs à des personnes dans des relations transfrontalières. Les instruments et institutions des droits de l'homme répandent des idées juridiques dans le monde entier, créant de nouvelles attentes en matière de droits et de protection non limités par les frontières nationales »⁷⁷. La référence au droit de l'UE est particulièrement pertinente dans le contexte de cette thèse, étant donné que certaines des normes du DTM appartiennent à ce droit. La référence aux instruments des droits de l'homme fait également écho à la typologie des régimes autonomes donnée par la CDI. Le Professeur Cotterrell précise cependant que « le nouveau terme « droit transnational » est largement utilisé mais rarement défini de manière précise »⁷⁸.

Il convient donc de donner une définition complémentaire du droit transnational avant d'en livrer une plus spécifique au contexte du DTM. L'une des définitions existante est la suivante : « *une règle qui (i) s'applique au-delà des frontières nationales (ii), est produite par des autorités ayant une compétence transnationale, ou (iii) traite des relations juridiques qui ne se limitent pas à une juridiction nationale particulière »⁷⁹. Le Dictionnaire du droit international public de Salmon⁸⁰ énonce une définition plus restrictive du droit transnational, axée sur la notion des relations public / privé. Selon J. Salmon, s'inscrivant à la suite de la définition large du Professeur Jessup, « *cette conception très extensive de la notion a eu tendance à s'effacer au profit d'une acception réduite essentiellement aux relations juridiques entre sujets de droit international et personnes privées étrangères en matière économique. (...) Le concept pourrait englober les coutumes du commerce international (lex mercatoria) ou les règles corporatives du droit du sport »⁸¹. Il y a peu à ajouter à**

⁷⁷ Cotterrell (R.), *What Is Transnational Law ?*, Law & Social Inquiry Volume 37, Issue 2, 500–524, Spring 2012, p. 500 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he idea that law has “spilled out” beyond the borders of the nation-state is now commonplace. Merchant communities that operate across national borders make regulation that effectively binds them as law in their dealings with each other. Europeans are now used to the idea that much of their law comes not from their own nation-state sources but from Europe-wide institutions. International criminal justice increasingly claims to reach out to catch gross violators of human rights irrespective of the state they happen to be in or the place of their alleged crimes. Judges in different nations draw on each other's ideas in what are beginning to appear as transnational judicial communities. Conventions authorized by international law create rights and duties for people in cross-border relationships. Human rights instruments and agencies carry legal ideas around the world, creating new expectations of rights and protections not limited by national borders ».

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 500 -501 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he new term is “transnational law,” widely invoked but rarely defined with much precision ».

⁷⁹ Cotterrell (R.), *Legal Authority in a Transnational World*, Varsovie, Université de Varsovie, 2014, p. 35 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *regulation that (i) operates across national borders (ii) is produced by authorities having transnational jurisdiction, or (iii) deals with legal relations not confined within a particular nation state jurisdiction ».*

⁸⁰ Salmon (J.), *op. cit.*, p. 394.

⁸¹ *Ibid.*, p. 394.

une telle définition dans le contexte de cette thèse. Une reformulation possible serait d'évoquer des normes définissant des engagements non-nationaux issus de organisations publiques, privées ou mixtes. Cette définition peut naturellement être critiquée ; mais elle est fondamentalement justifiée par le choix de préférer commencer une analyse avec un point de départ imparfait plutôt que d'être paralysé par une indécision conceptuelle.

En effet, l'objectif de cette thèse est d'identifier les normes partagées de gestion durable d'un écosystème : les montagnes. Les entités compétentes pour élaborer et imposer cette gestion sont des États et des entités qui en dépendant. Le choix du droit transnational plutôt que de celui du droit international est donc pragmatique. Suivant la démarche du Professeur Jessup en 1956, la formule « droit transnational » sera préférée à celle de « droit international » car elle permet de donner une vision plus complète, ici d'un droit spécifique à la montagne qui dépasse les frontières nationales. Notre étude inclura en effet des normes issues d'organisations publiques ou privées, d'organisations internationales, mais aussi du droit de l'UE. Ce choix n'implique nullement un rejet de la souveraineté des États. En effet, « [l]e droit transnational est un droit où l'État garde ses prérogatives qu'il partage cependant avec les personnes privées, les entreprises transnationales, mais aussi les organisations internationales, les ONG. Le terme transnational exprime alors mieux cette mutation du droit qui reste évidemment pour l'essentiel un droit étatique, mais un droit n'est plus seulement national ou international car également au-delà du national. Il n'y a pas – comme trop souvent répété – disparition de la souveraineté des États mais seulement une transformation des formes du droit dans l'espace transnational »⁸².

Le droit et les projets nationaux ne seront pas considérés comme appartenant au droit transnational, mais peuvent être donnés comme illustrations pour la mise en œuvre des engagements du DTM. Un exemple qui sera donné est celui des accords coopératifs entre collectivités territoriales soutenus par les États. Ces accords sont une application des engagements de coopération horizontale encouragés par de nombreuses normes du DTM⁸³, qui demandent la mise en place d'une gouvernance partagée (notion qui ne sera pas étudiée en tant que telle, car elle est plus politique que juridique) de certaines zones entre différentes entités administratives.

Pour donner une idée précise de l'émergence potentielle du DTM, cette thèse adoptera une vision large des formes juridiques. Tout une gamme de normes sera en effet analysée : de la déclaration d'intention aux stratégies communes en passant par les conventions internationales plus

⁸² Lhuillier (G.), Le droit transnational, Dalloz, Paris, 2016, p. 9.

⁸³ V. [Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 3, pp. 395 - 408](#).

classiques. Évoquer le droit transnational plutôt qu'international permettra d'incorporer des engagements trop souples ou trop rigides (tels que le droit de l'UE) pour le droit international public dans les normes du DTM, lesquelles seront replacées dans leurs contextes historique et politique.

*

L'étude de l'émergence d'un *corpus* d'un droit transnational de la montagne se justifie sur le plan académique et environnemental. Des normes juridiques spécifiques à la montagne existent ; il est pertinent d'analyser leur évolution en tant qu'elle manifeste un phénomène juridique. Cette nécessité du développement d'un droit transnational spécifique à la montagne s'inscrit bien sûr dans l'urgence écologique due au changement climatique et à l'impératif de préservation de la diversité biologique.

Cette thèse entend donc démontrer l'existence d'un *corpus* de droit avec un objet et des principes récurrents. Elle le fera à travers une analyse systématique, historique et pragmatique des textes appartenant potentiellement au DTM. Le choix de traiter de normes « transnationales » s'inscrit dans une vision large - on l'a dit - d'engagements pouvant concerner tout type d'acteurs internationaux.

L'étude portera sur les normes visant explicitement et spécifiquement la montagne ou l'un de ses massifs. Elle suivra le schéma classique du droit international et traitera d'abord des différentes normes. Les différentes formes juridiques en cause seront donc d'abord traitées (Partie 1). Dans un second temps (Partie 2), cette thèse analysera le fond du DTM, soit ses principes récurrents et fondamentaux. Les différentes définitions transnationales de la montagne ou des massifs seront mises en lumière. Finalement, les principes du développement durable de la montagne dans le DTM seront identifiés et analysés.

Partie 1. Le droit transnational de la montagne : un *corpus* en voie d'apparition

En adoptant une distinction classique entre « sources » et « contenu » à propos d'un droit transnational, la première partie de cette thèse traitera normes susceptible d'appartenir au DTM de manière chronologique et pragmatique. Les différents textes susceptibles d'appartenir au droit transnational de la montagne seront présentées dans leur contexte historique et politique. Si possible, l'évolution de la déclaration politique au texte juridique sera détaillée. L'analyse étant pragmatique, elle comprendra aussi les projets de normes du DTM qui n'ont pas été concrétisés.

Par conséquent, cette partie traitera d'abord des premières initiatives européennes abouties ou non abouties : les origines de la Convention alpine, la Convention des Carpates et les projets avortés du Conseil de l'Europe (Titre 1). Comme nous le verrons, les premières normes du DTM concrétisaient une volonté politique d'accorder une attention spécifique à la montagne ou du moins à certains massifs. L'aboutissement de ces projets a marqué le début d'une prise de conscience mondiale de la spécificité montagnarde et a mis en exergue le déficit de normes globales traitant les enjeux de l'écosystème. Les réactions à cette situation ont pris une forme souple, propre au droit transnational. Elles se sont manifestées par la proclamation d'une Année internationale de la montagne, la création d'une organisation mondiale publique/privée de la montagne et un développement normatif de l'Union européenne spécifique à la montagne. Le second titre traitera du développement restreint du DTM en l'absence d'un texte mondial juridiquement obligatoire (Titre 2).

Titre 1. La réaction à une lacune : les premiers textes de droit transnational de la montagne

Fidèle à l'approche chronologique de cette thèse, ce titre traitera des premiers développements européens du DTM : la Convention alpine et sa « convention sœur », celle des Carpates. Les projets de textes européens spécifiques à la montagne seront également traités pour dresser un panorama historique, politique et juridique complet (Ch. 1).

Les initiatives du DTM en Europe ont souligné une lacune, mais ont aussi inspiré un développement normatif plus souple à l'échelle mondiale : d'une part, des actions de l'ONU ; d'autre part, la création d'organisations internationales traitant spécifiquement et exclusivement des enjeux de la montagne. Les réactions aux initiatives alpines se sont ressenties dans le monde entier. La prise de conscience mondiale du besoin de traiter de manière spécifique des enjeux d'un écosystème ne s'est pas concrétisée avec une convention mondiale de la montagne, mais elle a pris différentes formes : des déclarations mondiales ainsi que la création alliances et d'organisations internationales visant exclusivement les montagnes (Ch. 2).

Chapitre 1. Les conventions des Alpes et des Carpates : des innovations européennes

En 1952, lors de sa création, la Commission internationale pour la protection des Alpes (ci-après CIPRA) souligne le besoin d'une Convention internationale protégeant l'ensemble des Alpes⁸⁴. Il faudra attendre 39 ans la création de la Convention alpine à Salzbourg (Autriche) en 1991. En 1993, la Convention fut signée par tous les États partageant le massif alpin : l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Suisse, le Liechtenstein, la Slovénie, la Principauté de Monaco, ainsi que l'Union européenne (ci-après UE). Il s'agit aussi d'une reconnaissance officielle par les États alpins que les ressources vulnérables du massif ont besoin d'une action urgente et coordonnée. La Convention alpine est la première convention de droit transnational se préoccupant exclusivement et spécifiquement d'un massif. Une telle nouveauté peut s'expliquer par son contexte européen.

En effet, on retrouve dans les Alpes une tradition de coopération et de groupe de travail au niveau régional qui a précédé la Convention alpine. On peut citer les différents exemples donnés par le Professeur M. F. Price en 1997⁸⁵. Ce dernier fait référence à plusieurs groupes de coopération régionale mis en place dans les années 1970 et 1980 autour du Mont-Blanc, du lac de Constance et Genève. Plus spécifiquement, il fait référence aux communautés de travail régional pour les Alpes : la Communauté de Travail des Alpes centrales (ARGE-ALP, 1972), des Alpes de l'Est (ALPE-ADRIA, 1978) et des Alpes Occidentales (COTRAO, créé en 1982)⁸⁶. Nous pouvons également citer le Parc international du Mont-Blanc qui fut créé par la Déclaration de Locarno le 8 novembre 1988. Au-delà des Alpes, on note aussi des communautés de travail régional établies en 1983 dans les Pyrénées et en 1985 pour le Jura⁸⁷.

Il existait une solide base européenne pour une innovation qui allait au-delà de la coopération inter-régionale pour atteindre un accord transnational entre États, notamment dans les Alpes. Avec des réseaux de collaboration dans le massif alpin existant depuis les années 1970, le massif alpin semblait prêt pour cette innovation dans les années 1990. Cependant, M. Götz, l'ancien directeur de

⁸⁴ Price (M. F.), *Cooperation in the European Mountains 1 : The Alps*, Cambridge, IUCN, 1999, p. 13 et Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, Discours à la conférence internationale « Dix ans après Rio » tenue Aosta (Italie), 2002, 8 p.

⁸⁵ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, Oxford, University of Oxford, 1997, pp. 12-14.

⁸⁶ Prise à titre d'exemple, cette communauté est une Association formalisée par un protocole d'entente enregistré par la France, l'Italie et la Suisse à Marseille en 1982. Les entités membres sont les cantons de Genève, du Valais et de Vaud pour la Suisse ; les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur pour la France ; et les régions de la vallée d'Aoste, du Piémont et de la Ligurie pour l'Italie. Le groupe ne semble plus être actif maintenant.

⁸⁷ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, p. 13.

la CIPRA, considère que l'existence de la Convention alpine tient d'un « petit miracle »⁸⁸. Un miracle qui n'est pas seul puisque la Convention a été suivie par une « convention sœur » la Convention des Carpates en 2003. En contrepartie, pendant les années 1990 le Conseil de l'Europe a tenté de créer une charte européenne de la montagne, mais ce projet a été refusé par les États européens. Les raisons de ce refus seront à explorer.

Ce rejet des projets du Conseil de l'Europe et le fait que la Convention alpine ait été qualifiée de « petit miracle » montrent les limites de la volonté politique des États européens. Dans un premier temps, nous étudierons le processus de développement des Conventions des Alpes, des Carpates et les projets de charte abandonnés du Conseil de l'Europe (section 1). Cette étude permettra de donner une idée précise des mécanismes de préparation et de négociation qui ont obtenu l'accord des États concernés. Un des facteurs du succès des Conventions des Alpes et Carpates face à une volonté d'engagement limitée des États signataires est la structure de la convention-cadre. Cette dernière permet à un État de s'engager progressivement vis-à-vis d'un contenu qui se développe par étapes au travers de protocoles. Ces documents sont rédigés par les institutions qui accompagnent les conventions. Il conviendra dans un second temps d'analyser les différentes caractéristiques des Conventions des Alpes et des Carpates, des textes limités dans leur engagement, mais pragmatiques dans leurs contextes politiques respectifs (section 2).

⁸⁸ Götz (A.), « Architecture, fonctionnement et dysfonctionnement du système conventionnel », in Yolka (P.) (dir.), *La Convention alpine : un nouveau droit pour la montagne ?*, CIPRA France, 2008, p 11.

Section 1. Des conventions originales issues d'un contexte proche

Les Conventions des Alpes et des Carpates sont pour l'instant singulières dans le droit international et transnational. Il s'agit de textes juridiques transnationaux spécifiques à un massif de montagne. Certains facteurs liés au contexte européen ont contribué au succès de ces conventions⁸⁹. L'objectif de cette section est d'identifier ces facteurs pour mieux comprendre les choix de fond et de forme de leurs rédacteurs. Cette compréhension permettra de mieux appréhender lesdites conventions dans leur état actuel, mais pourrait aussi servir au développement futur du droit transnational de la montagne.

Dans ce but, il sera utile d'étudier en détail un projet similaire aux conventions montagnardes européennes. Ce projet correspond à la série de propositions du Conseil de l'Europe visant la création d'une charte européenne de la montagne. En effet, elles sont issues du même contexte (européen) dans la même période (les années 1990 et 2000) et elles étaient aussi spécifiques aux montagnes. La différence principale était leur champ d'application. Les Conventions des Alpes et des Carpates se limitent à un massif, alors que les projets du Conseil de l'Europe avaient l'ambition de s'appliquer à presque tout le continent européen (les États membres du Conseil de l'Europe). Contrairement aux Conventions des Carpates et des Alpes, les projets du Conseil de l'Europe ont été rejetés (par les États membres de ce dernier). Une analyse de l'évolution des projets du Conseil permettra d'identifier les causes de cet échec et les limites de la volonté politique des États européens dans la création du droit transnational de la montagne.

Il convient dans un premier temps d'étudier la concrétisation de la volonté des États européens en droit transnational de la montagne à travers l'historique des Conventions alpines et des Carpates (§ 1). Dans un second temps, pour identifier les facteurs qui ont contribué au rejet du projet de texte évoqué, il faudra analyser les limites de la volonté des États européens avec l'échec du Conseil de l'Europe (§ 2).

⁸⁹ Le succès n'est pas une notion simple à appréhender parce que, par essence, il s'agit d'une notion subjective. Pour autant, le succès peut se comprendre ici comme le fait de concrétiser une idée avec un texte juridique abouti ratifié par les États concernés.

Paragraphe 1. Deux manifestations de la volonté politique européenne : les conventions montagnardes européennes

La Convention alpine procède d'une idée profondément liée au contexte européen et a vu le jour à travers une coopération à tout niveau : privé, public, national et supranational. Une initiative provenant d'une organisation non gouvernementale (ci-après ONG) européenne reprise par l'UE et le Conseil de l'Europe est consolidée par le soutien de l'Allemagne. Ce paragraphe va d'abord détailler l'évolution d'une idée de la CIPRA jusqu'à la Convention alpine (A). Cet historique permettra d'identifier les étapes importantes de la création alpine, mais aussi les limites de son soutien politique. En effet, le temps important de développement et les nombreuses réunions nécessaires montrent la difficulté de l'aboutissement du projet.

Le « modèle alpin » a été repris pour le massif des Carpates, avec le soutien notable de la division européenne du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Une analyse comparative de l'historique de l'évolution de ce texte (B) permettra de confirmer cette hypothèse et d'identifier les facteurs qui ont facilité sa création.

A. La Convention alpine : une initiative privée concrétisée par des acteurs publics

Dans cet historique de l'évolution de la Convention, il conviendra d'abord de préciser le contexte européen et l'évolution de l'action de la CIPRA (1). Le travail de l'ONG n'a pas suffi à lui seul. Le soutien de différents pays et celui de l'UE ont été déterminants pour donner du poids politique à l'initiative d'une Convention pour les Alpes (2). Le rôle de la CIPRA dans la promotion et la rédaction finale du texte de la Convention sera ensuite étudié (3).

1) Le rôle clé de la CIPRA pour transformer une idée en réalité

Les premières lois spécifiques à la montagne en Europe visaient la protection des forêts montagnardes pour minimiser les risques naturels, une thématique que l'on retrouve dans les protocoles de la Convention alpine⁹⁰. À partir des années 1920, l'importance de la biodiversité et des paysages de montagne a été reconnue et protégée en Europe à travers la création de parcs nationaux

⁹⁰ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), préambule : « *Reconnaissant que la forêt de montagne représente la forme de végétation - qui s'étend fréquemment bien au-delà des régions de montagne - pouvant garantir la protection la plus efficace, la moins chère et la plus esthétique contre les risques naturels tels que l'érosion, les inondations, les avalanches, les glissements de terrain et les chutes de pierres* ».

en Suède, en Espagne, en Suisse, en Italie, en Bulgarie, en Grèce, en Pologne et en Roumanie. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le tourisme montagnard européen se développe jusqu'à devenir un des secteurs les plus importants de l'économie de la montagne. Malgré cette évolution, le droit national des pays européens protège et encourage une économie plus traditionnelle de la montagne. Une attention particulière est portée à l'agriculture et à l'infrastructure. En Italie, les montagnes sont visées par la Constitution de 1946 comme des zones spécifiques appelant une législation adaptée à ces dernières dès les années 1950⁹¹. Le 9 janvier 1985, la France adopte une loi spécifique pour la montagne⁹².

La tradition législative nationale dominante en Europe traite de la préservation de l'environnement de la montagne. Cependant, certains pays prennent en compte son aspect socio-économique. Avec cette approche, la montagne n'est pas traitée comme une série de zones à préserver, mais comme un lieu de vie pour les humains avec ses propres caractéristiques socio-économiques. On peut citer comme exemple la prise en compte de l'aménagement touristique par la « loi montagne » française du 9 janvier 1985⁹³ ou la loi fédérale Suisse du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne. Cette même approche fut adoptée par certaines ONGs visant les Alpes. Une des plus anciennes, la CIPRA, promeut une convention internationale protégeant l'ensemble des Alpes dès sa création en 1952⁹⁴. La CIPRA considère la création et la mise en œuvre de cette convention future comme l'une de ses tâches prioritaires⁹⁵. Cette idée était soutenue par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa résolution 570 (1974), où l'Assemblée « [r]éitère sa conviction que seul un instrument juridique obligatoire peut résoudre les problèmes posés par la coopération frontalière et notamment dans les régions alpines »⁹⁶.

Dans les années 1950 à 1970, le manque de volonté politique des États n'a pas permis la création d'une convention. Pour pallier cette lacune, la CIPRA a organisé une série de conférences internationales dans le but de rédiger des lignes directrices internationales sur la thématique de la

⁹¹ Pour un résumé des traditions juridiques nationales du droit des pays européens concernant les zones de montagne, voir : European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, p. 13.

⁹² Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Price (M. F.), *Cooperation in the European Mountains 1: The Alps*, Cambridge, IUCN, 1999, p. 13 et Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 8.

⁹⁵ CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, CIPRA info n°64, 2002, p. 14. La phrase suivante figure dans les documents préalables à la fondation de la CIPRA, datés de 1951 : « [l]a tâche certainement la plus importante de la Commission pour la protection des Alpes doit être d'élaborer une Convention alpine internationale et de veiller à son acceptation par les pays concernés ».

⁹⁶ Résolution 570 (1974) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « Fonction européenne des régions Alpines », paragraphe 13.

protection des Alpes⁹⁷. Ces conférences ont produit trois déclarations d'intentions européennes sur les Alpes⁹⁸. Une deuxième réforme a commencé en 1983 avec l'élection de Mario F. Broggi à la présidence de la CIPRA, qui « *jugeait insuffisant d'organiser chaque année une conférence sans mettre en œuvre les résolutions prises : « Soit la CIPRA se lançait dans une restructuration de fond, soit elle perpétuait son ancien mode de fonctionnement, avec quelques résultats mais sans grande espérance de vie. »* »⁹⁹.

Pendant les années 1980, l'ONG alpine a choisi de privilégier les thèmes suprarégionaux plus larges, et a « *fait un pas vers une conception globale de la protection de la nature et de l'environnement dans l'espace alpin, qui s'exprimait notamment dans les efforts entrepris pour créer une Convention alpine* »¹⁰⁰. En 1986, Walter Danz et Fritz März, tous deux représentants de la CIPRA Allemagne, ont relancé l'idée d'une convention internationale juridiquement obligatoire à l'échelle des Alpes¹⁰¹. Dans l'esprit, la Convention s'inspirerait *mutatis mutandis* de la Déclaration sur la protection de la mer du Nord (1984)¹⁰² ainsi que de la Convention de Ramsar (1971)¹⁰³.

En 1987, à l'issue d'une proposition de sa branche allemande, la CIPRA International a lancé une campagne pour la création d'une Convention alpine. L'ONG a mis en place une synthèse de positions et une enquête auprès de 350 acteurs, gouvernements, associations et experts à travers les Alpes¹⁰⁴. La notion d'une Convention alpine possédait une base intellectuelle, mais elle manquait encore d'un soutien politique pour se concrétiser.

2) Le soutien de l'Union européenne en 1988 : un grand tournant pour la Convention alpine

Après une réunion tenue le 13 mars 1988 à Kochel, la CIPRA a pris acte de son échec de développer la Convention alpine au travers des régions du massif. Elle décida donc de changer d'approche et de solliciter le soutien de l'UE¹⁰⁵. « *A l'incitation de la CIPRA, la vice-présidente de la Commission européenne pour les questions environnementales, Ursula Schleicher, déposa au*

⁹⁷ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 2.

⁹⁸ Price (M. F.), *Cooperation in the European Mountains 1: The Alps* [...] *op. cit.*, p. 13.

⁹⁹ CIPRA, *La CIPRA a 50 ans* [...] *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁰ CIPRA, *La CIPRA a 50 ans* [...] *op. cit.*, p. 8.

¹⁰¹ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 2.

¹⁰² Cette Déclaration fut issue de la conférence sur la mer du Nord de Brême en 1984. Le titre original anglais est : « Declaration of the International Conference on the Protection of the North Sea 1984 ».

¹⁰³ Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (1971).

¹⁰⁴ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁵ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 2.

Parlement européen, au nom de la faction du Parti Populaire Européen, une requête demandant que la Commission de l'UE présente un projet de convention pour la protection de l'espace alpin et intègre la CIPRA dans l'élaboration de cette convention »¹⁰⁶. Le Parlement européen accepta la Résolution à l'unanimité le 17 avril 1988.

Les 24 et 25 juin 1988, la CIPRA et la « *German League for Nature and Environment* » ont organisé une conférence internationale sur la politique environnementale dans l'espace alpin à Lindau¹⁰⁷, à laquelle environ 200 experts et représentants des gouvernements de tous les États alpins ont participé¹⁰⁸. Devant l'insistance de certains États, il fut décidé que la future convention ne devait pas se limiter à la protection de l'environnement, mais aussi prendre en compte les aspects socio-économiques des zones alpines. En effet, ces pays étaient confrontés à des problèmes de dépopulation et de terrains agricoles abandonnés dans leurs régions de montagne. Ainsi, le titre du projet de texte : « *Convention pour la protection des Alpes* », fut remplacé par « *Convention alpine* »¹⁰⁹. Ce projet de texte avait le soutien politique des États alpins et de l'Union européenne. Il ne restait plus qu'à le rédiger et à le promouvoir.

3) Le rôle clé de la CIPRA dans la rédaction et la promotion du document final (1989)

En 1989, après un avis positif du conseil des ministres du Land de la Bavière, le ministre allemand de l'environnement Klaus Töpfer invita les autres ministres de l'environnement des États alpins à participer à la première Conférence alpine, tenue le 9 octobre 1989 à Berchtesgaden (Allemagne)¹¹⁰. Lors de cette première conférence, organisée par le Ministère fédéral allemand pour la protection de l'environnement et la sécurité nucléaire, le besoin urgent d'action pour la région alpine fut reconnu et les participants s'accordèrent sur la rédaction d'un document de droit transnational obligatoire.

Ayant donné leur accord pour la préparation d'une convention, la rédaction pouvait commencer. La base de la rédaction fut fournie par la CIPRA, mais ne fut pas présentée directement aux futurs États contractants de la Convention. En effet : « [c]omme il était à prévoir que les parties

¹⁰⁶ CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, [...] *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁷ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁸ CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, [...] *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁹ Voir les propos de Franz Speer du Club alpin allemand sur la Conférence internationale de Lindau dans le document Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 3. Le titre de « *La Convention pour la protection des Alpes* » a été conservé par l'UE voir <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A128161>. De plus, le site de la Convention alpine mentionne parfois « *La Convention sur la Protection des Alpes* ou « *Convention alpine* » » - <http://www.alpconv.org/fr/convention/history/default.html>

¹¹⁰ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 3.

*contractantes de la Convention alpine n'auraient pas accepté un projet de convention présenté par la CIPRA, cette dernière définit d'abord, dans un « modèle pour une Convention alpine », les principaux objectifs, principes et mesures permettant de mettre en œuvre une politique environnementale commune dans l'espace alpin. Ce « modèle » constitua le document officiel de la Ière Conférence alpine des ministres de l'environnement le 9 octobre 1989 à Berchtesgaden »*¹¹¹. Se fondant sur le modèle de la CIPRA, la « Résolution sur la protection des Alpes » fut formulée et approuvée par la Conférence de Berchtesgaden. Cette résolution était constituée de 89 articles détaillés qui prévoyaient la préparation du texte final de la Convention alpine et de ses protocoles¹¹².

A l'issue de la Conférence de Berchtesgaden, un comité composé de fonctionnaires fut créé pour rédiger la Convention alpine sur la base de la Résolution de Berchtesgaden. Le gouvernement autrichien assura la présidence du comité de rédaction et l'organisation de la deuxième Conférence alpine en 1991¹¹³.

Finalement, trente-neuf ans après l'initiative de la CIPRA, le premier texte international spécifique à une chaîne de montagne fut signé par l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Suisse, le Liechtenstein et l'UE le 7 novembre 1991 à Salzbourg (Autriche). La Slovénie a signé la Convention le 29 mars 1993 et la Principauté de Monaco est devenue une partie contractante sur la base d'un nouveau protocole séparé¹¹⁴. La Convention est entrée en vigueur le 6 mars 1995.

Si le processus s'est étiré sur presque quarante ans dans le cas de la Convention alpine, le processus de création de sa convention sœur a été beaucoup plus rapide. Le projet n'a eu besoin que de deux ans de maturation ; nous identifierons à présent les facteurs qui ont contribué à cette célérité.

B. La Convention des Carpates : une initiative publique soutenue par l'ONU

Le contexte de l'élaboration de la Convention des Carpates diffère de celle des Alpes sur deux points essentiels. Tout d'abord, la Convention des Carpates a bénéficié d'un modèle existant. Le développement du texte s'inscrivait dans le chemin déjà tracé par la Convention alpine (1). Un autre facteur important est le soutien immédiat d'une grande structure supranationale : le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (ci-après PNUE). Cet organisme de l'ONU a soutenu la

¹¹¹ CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, [...] *op. cit.*, p. 14.

¹¹² Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 3.

¹¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁴ Protocole de la Convention alpine « Adhésion de la Principauté de Monaco à la Convention sur la protection des Alpes » (1994).

1) Une négociation rapide dans le sillage de la Convention alpine

La Convention des Carpates demeure à ce jour le seul exemple d'une application directe du processus alpin. La volonté politique des États concernés ainsi que le soutien de plusieurs grandes institutions internationales ont contribué à la mise en place rapide de la Convention des Carpates. La première volonté des États des Carpates à accorder une attention spécifique à ce massif est manifestée par la création de l'euro-région des Carpates en 1993. La Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine, cinq des sept signataires de la Convention des Carpates, ont participé à cette création¹¹⁵.

La première initiative d'une Convention pour le massif des Carpates a eu lieu à Bucarest, le 27 avril 2001, pendant le Sommet sur l'environnement et le développement durable dans la région du Danube et des Carpates¹¹⁶ (ci-après le Sommet de Bucarest). Cette rencontre a été organisée par Green Light for Europe et le Fonds mondial pour la nature (WWF). La Déclaration sur l'environnement et le développement durable dans la région des Carpates et du Danube¹¹⁷ fut adoptée lors de ce sommet.

La Déclaration ne fait pas d'allusion explicite à une Convention transnationale (ou internationale) spécifique aux Carpates mais elle déclare :

- la valeur écologique et la beauté du paysage de cette région¹¹⁸ ;
- la nécessité d'une coopération internationale régionale pour assurer la protection et la gestion durable de la région¹¹⁹;
- l'intention des parties d'encourager et de soutenir des coopérations internationales, avec pour objectif

¹¹⁵ Gaberell (S.), *Construire les Carpates : L'institutionnalisation d'une éco-région*, Peter Lang, Berne, 2015, p. 110.

¹¹⁶ Traduction de l'auteur, titre original en anglais : « *Summit on Environment and Sustainable Development in the Carpathian and Danube région* ».

¹¹⁷ Traduction de l'auteur, titre original en anglais : « *Declaration on Environment and Sustainable Development in the Carpathian and Danube région, Bucarest (2001)* ».

¹¹⁸ Declaration on Environment and Sustainable Development in the Carpathian and Danube région, Bucarest (2001), préambule : « *Acknowledging that the Carpathian region is a natural treasure of great beauty and ecological value, a reservoir of biodiversity, the headwaters of major rivers and Europe's largest area of virgin forest* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Reconnaissant que la région des Carpates est un trésor naturel d'une grande beauté, d'une grande valeur écologique, un réservoir de biodiversité, la région contient les sources de cours d'eaux importants et la plus grande zone de forêt vierge européenne* ».

¹¹⁹ Declaration on Environment and Sustainable Development in the Carpathian and Danube région, Bucarest (2001), préambule : « *Conscient du fait que les efforts de protection, de maintien et de gestion durable des ressources naturelles des Carpates et du bassin du Danube ne peuvent être réalisés par un seul pays et nécessitent une coopération régionale* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Being aware of the fact that efforts to protect, maintain, and sustainably manage the natural resources of the Carpathian Mountains and the Danube River Basin cannot be achieved by one country alone and require regional cooperation* ».

d'assurer la bonne gestion et la préservation des ressources dans les régions des Carpates et du Danube¹²⁰ ;

- l'intention des parties d'encourager et de soutenir le développement d'instruments régionaux pour la conservation et la protection de la région des Carpates et du Danube¹²¹ ;

- l'intention des parties d'encourager et de soutenir le développement durable de la région des Carpates, ainsi que de nouvelles méthodes de gestion durable de la région visant des enjeux comme l'industrie, l'agriculture, la sylviculture, le développement rural, l'héritage culturel, l'énergie, l'exploitation minière et le transport au niveau régional¹²².

Plusieurs sources nomment le Sommet de Bucarest comme point de départ de la Convention des Carpates¹²³. Malgré l'absence de référence spécifique à la création d'une Convention des Carpates, l'allusion à des instruments régionaux encourageant le développement durable des Carpates le sous-entend¹²⁴.

¹²⁰ Declaration on Environment and Sustainable Development in the Carpathian and Danube région, Bucarest (2001), « 1. (a) *International and régional cooperation with a view to maintaining and rehabilitating the natural assets and to improving the state of environment in the Carpathian région and the Danube River basin* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « 1. (a) *Coopération internationale et régionale dans le but de maintenir et de réhabiliter les ressources naturelles et d'améliorer l'état de l'environnement dans la région des Carpates et le bassin du Danube* ».

¹²¹ Declaration on Environment and Sustainable Development in the Carpathian and Danube région, Bucarest (2001), « 2. (a) *The activities for developing new intergovernmental régional instruments for conservation and sustainable development in the Carpathian région, by paying special attention to the celebration of the UN International Year of the Mountains in 2002 as well as to the Ministerial Conférence "Environment for Europe" (Kiev, 2003)* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « 2. (a) *Les activités de développement de nouveaux instruments régionaux intergouvernementaux pour la conservation et le développement durable dans la région des Carpates, en accordant une attention particulière à l'Année internationale de la montagne de l'ONU en 2002 ainsi qu'à la Conférence ministérielle « Environnement pour l'Europe » (Kiev, 2003)* ».

¹²² Declaration on Environment and Sustainable Development in the Carpathian and Danube région, Bucarest (2001), « 2. (b) *New ways and means of integrated and participatory approaches to sustainable development in the Carpathian région by addressing the specific issues of industry, agriculture, forestry, rural development, cultural heritage, energy, mining and transport at a régional level in cooperation with national stakeholders, private sector and international organisations, assessing the environmental impact of such activities, and designing common solutions in response to environmental challenges* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « 2. (b) *Des nouvelles approches intégrées et participatives du développement durable dans la région des Carpates en traitant les problèmes spécifiques de l'industrie, de l'agriculture, de la sylviculture, du développement rural, du patrimoine culturel, de l'énergie, des mines et des transports au niveau régional fonctionnant avec les parties prenantes nationales, le secteur privé et les organisations internationales, évaluation de l'impact environnemental de ces activités et conception de solutions communes en réponse aux défis environnementaux* ».

¹²³ Voir, par exemple, Décision VII/4 de la Conférence alpine (2002), « Mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application », Annexe 2, p. 4 : « *C'est ainsi qu'en avril 2001, à l'occasion du Sommet de Bucarest consacré à la conservation de l'environnement, à la restauration et au développement durable des montagnes et à la recherche de solutions appropriées, était adoptée la Déclaration sur l'environnement et le développement durable dans la région des Carpates et du Danube marquant le début officiel de l'histoire de la Convention des Carpates* » et Fall (J. J.) et Egerer (M. H.), « Constructing the Carpathians : the Carpathian Convention and the Search for a Spatial Ideal », in *Revue de géographie alpine*, Tome 92 n°2, 2004, p. 100.

¹²⁴ Declaration on Environment and Sustainable Development in the Carpathian and Danube région, Bucarest (2001), points 2.a et 2.b.

En parallèle à cette Déclaration, le PNUE a mené une stratégie mondiale d'action pour la montagne en 2001¹²⁵. Sa priorité était « *le développement d'instruments légaux pour la gestion coordonnée de politiques intégrées de développement durable autour des massifs de montagne préalablement définis* »¹²⁶. Le PNUE a identifié les Carpates comme une zone propice à un développement du projet pendant l'Année internationale de la montagne (2002) et a initié plusieurs discussions informelles avec les gouvernements de la région¹²⁷.

A la suite de ces discussions et du Sommet de Bucarest, l'Ukraine a demandé au PNUE de faciliter la consultation intergouvernementale entre les États des Carpates avec l'objectif de rédiger une convention transnationale pour ce massif qui devrait être adoptée à la cinquième conférence ministérielle « Environnement pour l'Europe » en 2003¹²⁸. Ce début marque la relation de long terme du PNUE avec la Convention des Carpates.

Une première réunion informelle, sous les auspices du gouvernement ukrainien, a eu lieu à Kiev les 6 et 7 novembre 2001. Pendant cette réunion, les participants, experts et fonctionnaires ont fait une liste des zones qui seraient couvertes par la Convention. Suivant ce premier échange, les négociations formelles de préparation du texte de la future Convention ont commencé avec le soutien du PNUE et d'États signataires de la Convention alpine : l'Autriche, l'Italie, le Liechtenstein et la Suisse¹²⁹.

Les négociations ont pris la forme de cinq réunions¹³⁰ à partir des 17-19 juin 2001 à Bolzano. Cette série de rencontres, rassemblant des experts et des représentants des gouvernements, a continué en 2002. De telles réunions ont permis la rédaction rapide du texte de la Convention¹³¹. Pendant cette période, le projet de Convention des Carpates a même été présenté et débattu par les institutions de la Convention alpine, qui ont régulièrement soutenu le développement de la Convention des Carpates. En effet, en 2002, la présidence italienne de la Convention alpine approuva le partenariat entre les Alpes et les Carpates¹³². Cette association entre les deux Conventions dure encore aujourd'hui.

¹²⁵ Gaberell (S.), *Construire les Carpates : L'institutionnalisation d'une éco-région* [...] *op. cit.*, p. 125.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 125.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 127.

¹²⁸ Voir le site internet de la Convention des Carpates : <http://www.carpathianconvention.org/history-of-the-convention.html>

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Fall (J. J.) et Egerer (M. H.), « Constructing the Carpathians : the Carpathian Convention and the Search for a Spatial Ideal » [...] *op. cit.*, p. 100.

¹³¹ Pour une présentation plus détaillée des différentes réunions, voir Décision VII/4 de la Conférence alpine (2002), « Mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application », Annexe 2.

¹³² Voir le site internet de la Convention des Carpates : <http://www.carpathianconvention.org/history-of-the-convention.html>

2) Un soutien international à la signature et au-delà

Les sept États de la région des Carpates¹³³ ont adopté et signé la Convention des Carpates pendant la cinquième Conférence Ministérielle « Un environnement pour l'Europe » à Kiev le 23 mai 2003. La Conférence de Kiev était organisée par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU), montrant encore le soutien de l'ONU à ce projet¹³⁴. De plus, le PNUE assura un soutien technique et financier pour la continuation du processus avant l'entrée en vigueur de la Convention. L'Autriche, qui n'est pas signataire de la Convention mais qui a accompagné le processus de rédaction, s'est proposée pour fournir des locaux et un financement au secrétariat temporaire de la Convention¹³⁵.

La Convention des Carpates est née de la coopération et du soutien d'autres institutions internationales, notamment le PNUE qui loge encore son secrétariat. Cependant, les deux organismes ont gardé leurs finances strictement séparées : « [a]u niveau financier, le PNUE ne participe pas au fonctionnement du secrétariat. Seul un poste d'assistante administrative est mis à disposition. Si le Secrétaire général a bien été appointé par le PNUE, il est cependant payé sur le budget du secrétariat et pas sur les projets obtenus »¹³⁶. De sa conception jusqu'à aujourd'hui, la Convention des Carpates a maintenu une bonne relation avec celle des Alpes. Les États signataires de la Convention alpine, notamment l'Italie et l'Autriche, ont fourni un soutien technique et financier à son développement. La coopération entre les deux Conventions fut encore renforcée par la signature d'un mémorandum de coopération entre les deux Conventions en 2006 et une Déclaration de coopération jointe entre les deux Conventions et la Convention sur la diversité biologique de l'ONU en 2008. Les deux conventions ont aussi conclu une Déclaration conjointe Alpes – Carpates sur l'adaptation au changement climatique publiée en 2014.

Ce paragraphe avait pour objectif d'identifier les facteurs qui ont contribué à l'acceptation d'une idée inédite : la création de textes juridiquement obligatoires spécifiques et exclusifs à des massifs de montagne. La Convention alpine a reconnu le principe de la spécificité de la montagne de manière implicite. Même si la formule n'a pas été utilisée, le besoin d'un texte juridique spécifique à

¹³³ La Serbie (la Serbie-Monténégro au moment de la signature), la Roumanie, la République Tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et l'Ukraine.

¹³⁴ Gaberell (S.), *Construire les Carpates : L'institutionnalisation d'une éco-région*, Peter Lang, Berne, 2015, p. 141.

¹³⁵ Voir le préambule de la Déclaration Ministérielle du « Second Meeting of the Conference of the Parties to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians » (2008).

¹³⁶ Fall (J. J.) et Egerer (M. H.), « Constructing the Carpathians : the Carpathian Convention and the Search for a Spatial Ideal » [...] *op. cit.*, p. 161.

la montagne a été accepté par les États alpins.

La Convention des Carpates a connu un temps de création beaucoup plus rapide que sa convention sœur. Cette célérité s'explique par le contexte européen, mais aussi par des facteurs qui la démarquent de la Convention Alpine. Le PNUE a fourni un soutien technique et matériel non négligeable, allégeant ainsi le fardeau des États signataires et facilitant leur engagement. L'Année internationale de la montagne fut un autre facteur politique propice à l'acceptation de la Convention des Carpates par ses futurs États signataires. Enfin, la Convention des Carpates a bénéficié de l'existence d'un précédent, celui de la Convention alpine. La négociation de cette dernière avait permis de répondre aux enjeux socio-économiques, avait consacré la spécificité montagnarde et donné une structure comme exemple à suivre : celle d'une convention-cadre.

Au vu de cette consécration du principe de la spécificité montagnarde, nous pouvons imaginer un texte plus ambitieux à plus grande échelle. Cette idée a été proposée par le Conseil de l'Europe. Il convient à présent d'en détailler le contenu pour montrer les limites de la volonté politique dans la création du droit transnational de la montagne des États européens.

Paragraphe 2. Les limites de la volonté politique européenne : l'échec du Conseil de l'Europe

Pour bien situer le contexte politique européen concernant le droit transnational de la montagne, il convient de développer brièvement l'élaboration et l'échec des projets de Chartes européennes de la montagne du Conseil de l'Europe (ci-après le Conseil). Cette analyse de projets non aboutis permettra d'identifier les facteurs qui ont contribué au rejet par les États membres du Conseil. Le contenu de ce paragraphe illustrera les limites de la volonté politique des États en termes de développement du droit transnational de la montagne. Ce paragraphe permettra aussi de mesurer les contrastes entre le développement des conventions alpine et des Carpates d'une part et les projets du Conseil d'autre part.

Avant de présenter les projets de texte du Conseil, il convient de préciser son cadre institutionnel. Les organes du Conseil concernés par ce paragraphe sont : l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le comité des Ministres du conseil de l'Europe (ci-après le Parlement), le Comité des Ministres du conseil de l'Europe (ci-après les Ministres) et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le Congrès). En 1968, le Parlement a nommé le prédécesseur du Congrès comme l'une des principales instances de consultation des Ministres pour le

développement de la politique montagnarde du Conseil¹³⁷. Cette politique fut justifiée par le but du Conseil de « *réaliser une union plus étroite entre ses membres* » par la conclusion d'accords dans le domaine économique et social¹³⁸. A partir de 1968, le Conseil a rédigé de nombreux documents non obligatoires traitant de questions concernant les régions de montagne¹³⁹, notamment la Charte écologique des régions de montagne proclamée par la Résolution des Ministres en 1976¹⁴⁰. Ces déclarations ont régulièrement réclamé un texte juridiquement obligatoire traitant des régions de montagne, notamment la région alpine¹⁴¹, et ont posé les bases du contenu de ces projets.

Ce paragraphe procédera à l'examen de trois projets de textes transnationaux obligatoires rédigés par le Conseil de l'Europe visant explicitement les régions de montagne européennes. Ces projets sont : le projet de Charte européenne des régions de montagne de 1995 (ci-après le projet de Charte (1995))¹⁴², le projet de Convention européenne des régions de montagne de 1997 (ci-après le projet de Convention (1997))¹⁴³ et le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne de 2000 (ci-après le projet de Convention-cadre (2000))¹⁴⁴.

¹³⁷ Recommandation 517 (1968) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « L'agriculture dans les régions de montagne », considération 6. Le Parlement a nommé le « Comité de coopération pour les questions municipales et régionales », remplacé en 1994 par le « Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ».

¹³⁸ Traité de Londres (1949), article 1, paragraphes a et b.

¹³⁹ Voici une liste non exhaustive : la Recommandation 517 (1968) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « L'agriculture dans les régions de montagne », Résolution 570 (1974) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « Fonction européenne des régions alpines », la Résolution (74) 7 (1974) du Comité des Ministres « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne », la Résolution (75) 9 (1975) du Comité des Ministres « relative aux régions alpines en danger », la Déclaration de Lugano (1978), la Charte européenne pour l'aménagement du territoire (Torremolinos, 1983), la déclaration finale des participants de la Conférence des régions de montagne de Trente (tenue en Italie à Trente du 9 au 11 mai 1988), la Résolution 202 (1989) de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe « sur la 1ère Conférence européenne des régions de montagne » et finalement la Déclaration de Chamonix (1994).

¹⁴⁰ Résolution (76) 34 (1976) du Comité des Ministres « relative à la Charte écologique des régions de montagne en Europe ».

¹⁴¹ A titre d'exemple, on peut citer les résolutions suivantes des institutions du Conseil : la Résolution 570 (1974) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « Fonction européenne des régions alpines », paragraphe 13. « *Réitère sa conviction que seul un instrument juridique obligatoire peut résoudre les problèmes posés par la coopération frontalière et notamment dans les régions alpines* » ; la Résolution 791 (1983) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « Conférence des régions pyrénéennes », paragraphe 4. « *Constatant que la coopération transfrontalière entre les autorités locales et régionales pyrénéennes est entravée par l'absence d'instruments juridiques adéquats* » ; la Résolution 202 (1989) de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe « sur la 1ère Conférence européenne des régions de montagne », paragraphe 11. « *Invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à élaborer, en étroite coopération avec la CPLRE, un projet de charte européenne des régions de montagne. (...) Par ailleurs, la charte, une fois définis ses objectifs et individualisés les paramètres qui devront s'adapter aux situations locales, pourrait comporter à titre d'exemple une première application modèle à l'ensemble des régions alpines* ».

¹⁴² Ce projet est inclus dans l'Annexe de la Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur la Charte européenne des régions de montagne ».

¹⁴³ Ce projet est inclus dans l'Annexe 3 du Document de travail du Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux sur la « Charte européenne des régions de montagne Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et Recommandation 1274 (1995) de l'Assemblée parlementaire Charte européenne de l'espace rural Recommandation 1296 (1996) de l'Assemblée parlementaire » - (GR- E) Restricted 27 janvier 1999 GR-E(99).

¹⁴⁴ Ce projet est inclus dans l'Annexe de la Recommandation 75 (2000) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne ».

Il conviendra de présenter dans un premier temps ces différents projets de textes et leurs évolutions respectives (A). L'accord des Ministres était nécessaire pour publier les projets comme textes obligatoires ouverts à la signature des États membres. Aucun des projets de textes n'ayant été jugé satisfaisant, aucun n'a été ouvert à la signature aux États membres du Conseil de l'Europe. Dans un second temps, les raisons de ce refus seront identifiées (B).

A. Un échec malgré trois versions différentes du projet

Dans l'évolution des trois projets du Conseil, il n'y a pas de changement fondamental dans le contenu, mais un changement important dans la forme. Les deux premiers textes proposés étaient des textes plus classiques, qui comprenaient tous leurs engagements en un seul document. Le dernier projet, de 2000, était rédigé sous la forme d'une convention-cadre. Les obligations substantielles principales auraient été contenues dans des protocoles publiés plus tard. Il conviendra d'abord de détailler l'évolution des projets plus classiques de 1995 et 1997 (1) pour ensuite étudier celui de la convention-cadre (2000) (2).

1) Le projet de Convention (1997) et son contexte

Le projet de Charte (1995) fut rédigé en vue d'être juridiquement obligatoire¹⁴⁵ par le Congrès avec le soutien du Parlement. Il ne devait pas s'agir d'une simple déclaration d'intention politique, mais d'un document créant des obligations juridiquement opposables à ses signataires. Mais l'accord des Ministres était encore nécessaire pour que la Charte soit ouverte aux signatures des États membres. Les Ministres ont considéré que le texte ne pouvait pas être juridiquement obligatoire dans leur déclaration de 1997¹⁴⁶. Dans cette dernière, les Ministres ont partagé l'avis du Congrès « *concernant la nécessité de mettre en place à divers niveaux une politique propre aux régions de montagne en vue d'assurer un développement global de l'ensemble du continent* », mais n'ont pas accepté la structure et les termes du projet de Charte (1995). Bien que les Ministres ne l'aient pas dit explicitement, il semblerait qu'ils aient considéré le Projet de 1995 comme trop long et complexe. Ils ont indiqué aussi qu'une structure de convention-cadre serait plus adaptée¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur la Charte européenne des régions de montagne », point 9 et la Recommandation 1274 (1995) du Parlement « relative au projet de Charte européenne des régions de montagne », point 9.

¹⁴⁶ Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur la Charte européenne des régions de montagne », CM/Cong(97)Rec14finalE / 20 juin 1997.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 1er considérant.

En effet, les Ministres¹⁴⁸ ont créé un Groupe de travail sur les régions de montagne et l'espace rural (ci-après, GT-RMER). Ce groupe avait pour mission de rédiger un projet de Charte européenne des régions de montagne¹⁴⁹ et un projet de Charte européenne de l'espace rural¹⁵⁰. Ce nouveau projet de Charte européenne des régions de montagne devait être une version plus simple et concise du projet de Charte (1995). Il devait aussi s'inspirer d'instruments internationaux existants, notamment la Convention alpine de 1991. La référence à la Convention alpine semble sous-entendre que les Ministres désiraient que le deuxième projet de texte du Conseil prenne la forme d'une convention-cadre. Une fois rédigés, les projets de texte du GT-RMER devaient être soumis à l'avis de la Direction des affaires juridiques (ci-après DAJ), au Comité européen sur la démocratie locale et régionale (ci-après CDLR) et à la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (ci-après CEMAT) avant d'être présentés aux Ministres¹⁵¹.

Il convient de souligner qu'il y avait une certaine confusion sur la mission du Groupe de travail GT-RMER. Le GT-RMER ne savait pas s'il devait rédiger deux textes (un pour les zones rurales et un pour les régions de montagne) ou s'il devait rédiger un texte regroupant les deux thématiques¹⁵². La procédure d'examen du projet de texte n'était pas claire non plus. En mai 1998, les représentants du Parlement et du Congrès au sein du groupe de travail GT-RMER ont regretté de ne pas avoir été informés de l'examen du texte par la DAJ¹⁵³. S'ils l'avaient été, ils auraient attendu l'opinion de la DAJ pour ensuite modifier le texte et le soumettre aux autres groupes d'examen. Les défauts de cette méthode de rédaction complexe ressortent clairement de ces erreurs et incertitudes. Le GT-RMER a finalisé la préparation de son texte, le projet de convention européenne des régions de montagne, lors de sa réunion du 5 au 7 novembre 1997¹⁵⁴.

Le projet de Convention (1997) est plus simple et plus concis que le projet de Charte (1995), mais n'est pas sous la forme d'une convention-cadre. Toutes ces obligations substantielles se trouvent

¹⁴⁸ Pendant leur 580ème réunion tenue du 16 au 17 Décembre 1996.

¹⁴⁹ Sur la base de la Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur la Charte européenne des régions de montagne ».

¹⁵⁰ Cette deuxième Charte devait se fonder sur le projet de Charte européenne de l'espace rural contenu dans la Recommandation 1296 (1996) de l'Assemblée parlementaire.

¹⁵¹ Réponse du Comité des Ministres (1997) à la Recommandation 14 (1995) [...] *op. cit.*

¹⁵² Comité des Ministres GR-E(97)6 « Réexamen du mandat du groupe de travail sur les régions de montagne et l'espace rural » du 16 avril 1997.

¹⁵³ Introduction du document de travail du Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux sur la « Charte européenne des régions de montagne, Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et Recommandation 1274 (1995) de l'Assemblée parlementaire, Charte européenne de l'espace rural Recommandation 1296 (1996) de l'Assemblée parlementaire » (GR- E) Restricted 27 janvier 1999 GR-E(99)1.

¹⁵⁴ Document d'information du Comité des Ministres « Préparation d'un instrument juridique sur les régions de montagne », RAP-LARC (2004)2, 17 novembre 2004.

dans son texte principal ; aucun protocole n'est prévu. Il donne aussi plus d'importance aux questions socio-économiques, spécifiquement le développement économique des régions montagnardes. La DAJ¹⁵⁵, le CDLR et le CEMAT ont considéré que le projet de Convention (1997) n'était pas suffisamment précis pour être juridiquement obligatoire. Ce manque de précision concernait la nature exacte des obligations créées par le texte ainsi que leur champ d'application régional ou national. Finalement, la question de la compatibilité entre le projet de Convention (1997) et le droit existant, notamment la Convention alpine et le droit de l'UE, était posée.

La DAJ, le CDLR et le CEMAT préféraient abandonner le projet d'un instrument du Conseil spécifique aux régions de montagne. Selon eux, le contenu pourrait être intégré dans des instruments existants¹⁵⁶ ou publié en tant que recommandation non obligatoire. Ils n'envisageaient comme cadre législatif adéquat que celui d'une convention-cadre, en cas de publication d'un texte du conseil spécifique à la montagne. Les Ministres ont annoncé qu'ils prendraient position sur le projet de Convention (1997) uniquement après la Conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire (Hanovre, 7-8 septembre 2000)¹⁵⁷.

2) Un échec de l'application de la « formule alpine » : le refus d'une convention-cadre de la part des États européens

Les avis négatifs cités plus haut sur le projet de Convention (1997) ne présageaient pas un retour positif des Ministres sur le projet en 2000. Espérant préserver le projet de texte des régions de montagne, le Congrès a préparé une convention-cadre avant la Conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire de septembre 2000. Le projet de Convention-cadre

¹⁵⁵ Extrait de l'avis du Directeur des affaires juridiques du Conseil de l'Europe sur le Projet de convention européenne sur les régions de montagne, in Annexe 7 de la Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) : « 1. En rédigeant un projet de convention, les auteurs de ce texte ont manifestement souhaité introduire des normes contraignantes à l'égard des États Parties. Un tel choix est tout à fait légitime; encore faut-il, toutefois, que le contenu du projet de Convention réponde aux exigences d'un texte contraignant.

2. La première exigence est que les obligations des Parties soient définies de manière à ce qu'elles soient facilement identifiables: puisqu'on demande aux États d'assumer des obligations contraignantes, ils doivent pouvoir cerner avec précision la portée de leurs engagements. Ces engagements peuvent consister, le plus souvent, en une action (législative, administrative, etc.), mais également en une obligation de laisser faire (reconnaissance de droits et libertés fondamentaux).

3. La deuxième exigence, qui est un corollaire de la première, est que le respect (ou le non respect) des obligations soit facilement vérifiable: une fois qu'un État a pris certains engagements, il doit pouvoir démontrer, à ses citoyens et aux autres États signataires, qu'il s'en est acquitté ».

¹⁵⁶ La CEMAT a proposé d'intégrer le contenu du projet de Convention (1997) dans un chapitre distinct des « Principes directeurs d'aménagement durable de l'espace du continent européen » trouvées dans la Recommandation Rec(2002) 1 du Comité des Ministres.

¹⁵⁷ Réponse Comité des Ministres à la Recommandation 14 (1995) du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) adoptée le 15 septembre 1999, CM/Cong(99)Rec14finalsuppF/15 septembre 1999. Les Comité des Ministres ont donné une réponse similaire aux recommandations 1274(1995) du Parlement, CM/AS(99)Rec1274finalsuppF/15 septembre 1999.

(2000) fut publié en mai 2000 en annexe à la Recommandation 74 (2000) du Congrès. Dans sa Recommandation, le Congrès a précisé que les critiques de la DAJ ont été prises en compte et a souligné la forme de convention-cadre du texte. Le Congrès soutient qu'un texte obligatoire sur les montagnes européennes était toujours nécessaire¹⁵⁸.

Le texte du projet de Convention-cadre (2000) est pour l'essentiel le même que celui du projet de Convention (1997), mais plusieurs sections ont été restructurées. Le texte du projet de Convention-cadre (2000) se limite aux principes généraux de la charte et aux règles gouvernant le Comité permanent de la Convention. Le texte du projet de 1997 détaillant les obligations des signataires a été considéré comme trop vague pour être juridiquement obligatoire. Le contenu de la politique de la montagne était inclus en tant qu'« orientations » non obligatoires dans les annexes du projet de Convention-cadre (2000). Il y a également quelques modifications du texte fondées sur les recommandations de la DAJ sur le projet de Convention (1997). Elles concernaient le préambule¹⁵⁹, une abréviation de certaines parties du texte¹⁶⁰ et deux modifications importantes qui seront détaillées plus loin.

Suivant l'opinion de la DAJ, deux modifications importantes du texte du projet de Convention (1997) ont été retranscrites dans le projet de Convention-cadre (2000). Ces modifications rendent les obligations des signataires plus précises. Elles concernent d'abord leurs relations avec la nature spécifique des régions montagnardes (ou la spécificité montagnarde). Cette nature spécifique des montagnes justifie une action juridique propre à cet écosystème. D'après cette approche, les montagnes ne sont pas considérées comme des zones rurales en altitude, mais comme des zones avec leur caractère propre. L'article 5 du projet de Convention (1997) déclare que cette spécificité doit faire l'objet « *d'une reconnaissance juridique par les Parties Contractantes* ». La DAJ a critiqué cette formulation, considérant qu'une telle reconnaissance pourrait entraîner « *l'attribution de droits et devoirs propres aux régions de montagne, voire même d'une personnalité juridique propre à ces régions* ». En conséquence, la spécificité montagnarde est juridiquement « *consacrée* » dans le projet

¹⁵⁸ Recommandation 75 (2000) du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) « sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne », considérant 1.e, 2 et 3.a.

¹⁵⁹ Rajoutant, par exemple, une référence à la Convention de Trente (Italie, 7-11 Octobre 1996) au préambule du projet de Convention-cadre (2000).

¹⁶⁰ Combinant, par exemple, le texte de l'article 4.1 « Objectif » du projet de Convention (1997) avec l'article 1 « Objet » du projet de Convention-cadre (2000).

de Convention-cadre (2000)¹⁶¹ plutôt que « reconnue » comme dans le projet de 1997¹⁶². La conséquence juridique de ce changement est difficile à déterminer et semble surtout correspondre à un changement symbolique. Ensuite, les statuts du Comité permanent de la Convention ont été modifiés dans le projet de Charte 2000 pour retirer tout droit de vote aux représentants du Congrès et du Parlement¹⁶³. Ceux-ci sont devenus de simples observateurs. Dans les deux premiers projets de texte (1995 et 1997), ces derniers pouvaient participer pleinement. Ces modifications des statuts étaient suggérées par la DAJ et suivant la pratique de la Convention alpine, dont seuls les signataires siègent au Comité permanent¹⁶⁴.

D'après la DAJ, la question de la coexistence du projet de Convention (1997) avec le droit international préexistant poserait aussi problème si le premier était juridiquement obligatoire. De façon étonnante, le Congrès n'a pas suivi l'avis de la DAJ à ce sujet, ce qui a peut-être été l'une des causes principales pour le rejet du projet de Convention-cadre (2000) par les Ministres.

B. Un projet de texte pour un continent déjà riche en droit transnational de la montagne

La série de refus des projets par les Ministres doit à présent être contextualisée. Il convient d'analyser d'une façon critique les arguments concernant ces refus. Les arguments utilisés figurent dans les textes publiés par les Ministres argumentant leur refus et l'analyse critique du projet de 1997 faite par la DAJ. Dans ces sources, on distingue deux catégories d'arguments juridiques. La première raison du rejet du texte était une crainte de conflits potentiels avec le droit existant. Cette critique porte sur l'hypothèse d'obligations contradictoires provenant de différentes normes de droit transnational. Dans ce cas de figure, il est impossible pour l'État signataire de respecter ses obligations puisque le respect d'une norme entraîne la violation d'une autre et vice-versa. La deuxième catégorie d'arguments revient à considérer qu'un texte juridique sur la montagne n'est pas nécessaire compte tenu du droit existant. Selon cet argument, le droit concernant les zones rurales ou la protection du paysage traitent déjà des enjeux de la montagne de manière adéquate. Il s'agit d'un rejet du concept de la « spécificité de la montagne ».

¹⁶¹ Projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne (2000), article 3 « Principes » : « 1. La spécificité des régions de montagne doit être consacrée juridiquement par les Parties contractantes; de ce fait, ces régions doivent bénéficier d'une politique favorisant notamment les activités traditionnelles et orientée suivant les principes du développement durable ».

¹⁶² Projet de Convention européenne des régions de montagne (1997), article 5 « Principes » : « 1. La spécificité des régions de montagne fait l'objet d'une reconnaissance juridique par les Parties Contractantes; de ce fait, ces régions doivent bénéficier d'une politique favorisant notamment les activités traditionnelles et orientée suivant les principes du développement durable ».

¹⁶³ Projet de Convention-cadre (2000), article 5.2 « Composition et fonctionnement ».

¹⁶⁴ Convention alpine (1991), article 8.1. : « 1. Il est institué en tant qu'organe exécutif un Comité permanent de la Conférence alpine, composé des délégations des Parties contractantes ».

La question du conflit potentiel de droit est fréquente en droit international, il conviendra de traiter cette question en premier (1). L'inutilité des projets de textes du Conseil touche à un aspect clé du droit transnational de la montagne et sera traitée en second (2).

1) Un conflit potentiel avec le droit existant

En 2003, la Convention des Carpates vint s'ajouter à la Convention alpine comme texte transnational visant directement et spécifiquement une chaîne de montagne. Ces deux chaînes sont les plus grandes d'Europe. Il serait donc possible que les États signataires d'une des autres Conventions précitées soient aussi signataires de l'instrument potentiel du Conseil sur les régions de montagne européennes.

La question de la relation entre les textes du Conseil et les Conventions existantes n'a jamais été envisagée dans le texte de ces dernières. Néanmoins, elle le fut dans une série de déclarations accompagnant les projets du Conseil. Ces déclarations ont considéré la Convention alpine comme complémentaire aux projets du Conseil et son application des instruments d'application *ante litteram*¹⁶⁵. Cette expression indique que la Convention alpine aurait constitué une mise en œuvre du contenu des projets du Conseil de l'Europe avant que ces derniers soient signés. De plus, l'exposé des motifs du projet de Convention-cadre (2000) a mis en avant le fait que les projets du Conseil seraient des vecteurs de valeur ajoutée à la Convention alpine, en traitant des questions socio-économiques en plus des questions écologiques¹⁶⁶. Dans sa Recommandation 75 (2000), le Congrès considère que le projet de Convention-cadre (2000) sera utile aux nombreux États qui ne sont pas signataires de la Convention alpine. Cependant cet argument ne prend pas en compte la Convention des Carpates et la possibilité d'obligations contradictoires contenues dans ces deux textes.

Les projets de textes du Conseil ne donnent pas la démarche à suivre en cas de conflit de normes avec la Convention alpine ou celle des Carpates. Ce risque d'incertitude juridique est un argument de poids contre la valeur obligatoire des projets du conseil, un argument soulevé par les comités analysant le projet de Convention (1997). De plus, nous pouvons remettre en cause l'utilité

¹⁶⁵ La Déclaration de Chamonix (1994), point 6 ; la Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), considérant 4 ; la Recommandation 75 (2000) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne » considérant 3 et Vierin (D.) (Rapporteur), « Le projet de Convention-Cadre européenne des régions de montagne » CG (7) 6 Partie II, Exposé des motifs, 2000.

¹⁶⁶ Vierin (D.) (Rapporteur), « Le projet de Convention-Cadre européenne des régions de montagne », [...] *op. cit.*

d'un nouveau texte s'il a déjà été mis en œuvre matériellement dans les deux des plus grandes chaînes de montagne européennes.

Le même problème de conflit juridique potentiel se pose avec le droit communautaire (maintenant, le droit de l'UE) ; or, aucun projet de texte du Conseil n'envisage cette hypothèse. Ceci est problématique étant donné que la plupart des signataires potentiels des projets de textes sont aussi des membres de l'UE. La DAJ a suggéré dans son analyse du projet de Convention (1997) d'insérer une « clause de déconnexion » assurant la prééminence du droit de l'UE. Cette suggestion de la DAJ fut la seule que le Congrès n'a pas suivie dans son projet de Convention-cadre (2000). Le Congrès espérait plutôt que l'UE deviendrait signataire de la Convention européenne des régions de montagne¹⁶⁷. Cette dernière aurait donc été prééminente par rapport à la première.

La Convention alpine ne traite pas explicitement ou implicitement le cas de figure d'un conflit avec le droit de l'UE, mais elle permet à cette dernière de ratifier la Convention. L'UE a ratifié la Convention alpine le 4 mars 1996¹⁶⁸. Il n'y a pas de « clause de déconnexion » pour le droit de l'UE dans la Convention alpine. Il n'y a rien dans la Décision du 26 février 1996 du Conseil de l'UE¹⁶⁹ suggérant que son droit aura prééminence sur la Convention. De plus, l'hypothèse d'une contradiction entre le droit de l'UE et les obligations créées par les conventions des Alpes et des Carpates paraît peu probable. En effet, l'UE reconnaît l'utilité des deux conventions et les soutient politiquement. Elle a ratifié la Convention alpine et certains de ses protocoles. Depuis le Traité de Lisbonne de 2007, les zones de montagne sont considérées comme des « *régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents* », qui nécessitent « *une action particulière* » dans la politique régionale européenne¹⁷⁰. Les volontés d'actions respectives de l'UE et des conventions montagnardes européennes manifestent des objectifs communs. De plus, l'UE - étant signataire de la Convention

¹⁶⁷ La Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), considérant 13 ; le projet de Charte (1995), article 21 « Composition et fonctionnement » ; le projet de Convention (1997), article 19 « Composition et fonctionnement », article 23 « Signature et ratification » et article 24 « Entrée en vigueur » ; le projet de Convention-cadre (2000), article 5 « Composition et fonctionnement », article 9 « Signature et ratification » et article 10 « Entrée en vigueur ».

¹⁶⁸ Elle a également ratifié six des dix protocoles de la Convention alpine, les protocoles sur: les transports le 25/06/13, la protection des sols le 06/07/06, l'énergie le 06/07/06, le Tourisme le 06/07/06, l'agriculture de montagne le 06/07/06 et le protocole additionnel pour l'adhésion de la Principauté de Monaco à la Convention alpine le 14/01/98. Elle a signé mais n'a pas ratifié les protocoles sur l'aménagement du territoire et le développement durable et la protection de la nature et l'entretien des paysages.

¹⁶⁹ Décision 96/191/CE du Conseil, du 26 février 1996, concernant la conclusion de la convention sur la protection des Alpes (convention alpine), JO L 61 du 12.3.1996, pp. 31-31.

¹⁷⁰ Traité de Lisbonne de (2007), Art 174 TFUE, Titre XVIII : cohésion économique, sociale et territoriale (ex-article 158 TCE) « Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».

alpine - participe à son développement, ce qui permet d'éviter les contradictions. Elle n'a pas signé ou ratifié en revanche la Convention des Carpates, malgré les demandes répétées des institutions rattachées à cette dernière¹⁷¹. Les raisons de ce refus n'ont pas été exprimées explicitement. Cependant, si l'UE souhaite éviter la problématique d'obligations contradictoires, elle peut intervenir aisément dans le fonctionnement de la Convention des Carpates.

Le rapport de la DAJ n'est donc pas cohérent avec les pratiques de la Convention alpine, texte que les Ministres ont désigné comme référence pour le projet du Conseil. De surcroît, le 21 avril 1995, le Comité des régions de l'UE a adopté, à son initiative, une opinion soutenant le projet de Charte (1995) du Conseil et son contenu¹⁷². Cette opinion indique que l'UE doit s'inspirer du contenu du projet de Charte (1995) et le ratifier dès que possible. Une contradiction entre le droit de l'UE et les projets du Conseil de l'Europe paraît donc improbable.

Pourtant, admettre la cohérence des projets du Conseil de l'Europe avec d'autres éléments du droit transnational ne suffit pas à justifier leur utilité.

2) Un texte considéré comme superflu

Les analyses de la DAJ, du CDLR et du CEMAT concernant le projet de Convention (1997) ont conclu à l'utilité incertaine d'un tel projet. Deux possibilités existaient : rédiger le projet sous forme d'une convention-cadre ou abandonner le projet.

En 2005¹⁷³, en répondant à une recommandation du Congrès¹⁷⁴ et du Parlement¹⁷⁵, les Ministres ont annoncé qu'ils opteraient pour la seconde solution. Ils reconnaissent la spécificité

¹⁷¹Ces demandes sont contenues dans les décisions suivantes de la Conférence des parties de la Convention des Carpates : Décision COP1/1 (2006) de la première COP de la Convention des Carpates, « Cooperation with the European Union » considérant 7, Decision COP2/11 (2008) de la deuxième COP de la Convention des Carpates (2006 « Cooperation with the European Union » considérant 12 et la Décision COP3/10 (2011) de la troisième COP de la Convention des Carpates (2006) « Cooperation with the European Union » considérant 5. La Décision COP4/11 (2014) de la quatrième COP de la Convention des Carpates (2006) « Cooperation with the European Union » ne fait pas de référence à la l'accession de l'UE à la Convention des Carpates. Il semblerait que le sujet soit donc résolu.

¹⁷²Avis CDR 142/1995 du Comité des régions sur la « Charte européenne des régions de montagne » du 21 Avril 1995, CG/GT/MONT(1)3.

¹⁷³La Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 28 septembre 2005 lors de la 939^e réunion des Délégués des Ministres à la Recommandation 130 (2005) du Congrès « Charte européenne de la montagne », CM/Cong(2005)Rec130 final, 6 octobre 2005 et la Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 28 septembre 2005 lors de la 939^e réunion des Délégués des Ministres Développement durable des régions de montagne à la Recommandation 1638 (2003) de l'Assemblée parlementaire « Développement durable des régions de montagne », CM/AS(2005)Rec1638 final 3 octobre 2005.

¹⁷⁴Recommandation 130 (2005) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « Charte européenne de la montagne ».

¹⁷⁵Recommandation 1638 (2003) de l'Assemblée parlementaire « Développement durable des régions de montagne ».

montagnarde, mais refusent d'y dédier un instrument spécial, juridiquement obligatoire ou non. En effet, les Ministres considèrent que la politique « montagnarde » du Conseil peut être recherchée dans leur recommandation « Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen » (2001). Le chapitre V de ce texte, « Mesures d'aménagement pour des territoires caractéristiques de l'Europe », fait figurer les régions de montagne dans son quatrième point. Les Ministres soulignent aussi les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère (CO-DBP). Les Ministres citent également les activités du Comité permanent de la Convention de Berne, utilisant la Résolution (76) 34 du Comité des Ministres sur la Charte écologique des régions de montagne en Europe, le Diplôme européen des espaces protégés et la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (Thèmes d'action 2 et 10). Ces documents, cités par les Ministres, ne font pas référence aux projets de Charte, de Convention ou à leurs contenus.

La Recommandation 130 (2003) du Congrès - « La Charte européenne de la montagne » - constitua une dernière tentative du Congrès pour publier son texte. La Charte de 2003 est un bref résumé de deux pages des projets précédents du Conseil et devait être une simple déclaration non obligatoire. Les Ministres ont refusé une déclaration non obligatoire. Après dix ans de débats et de rédaction, le projet de texte de DTM du Conseil de l'Europe fut définitivement abandonné et la notion de spécificité montagnarde fut rejetée.

N'ayant pas abouti, ces projets de texte ont été oubliés par la doctrine juridique. Cet état des lieux ne signifie pas que les projets du Conseil étaient inutiles. En effet, la politique montagnarde développée par le Conseil est innovante sur certains points et présente une vision complète d'une politique transnationale (ou même interrégionale) de la montagne. L'échec de ces projets illustre également le manque de volonté politique des États européens dans le développement du droit transnational de la montagne. Il convient d'identifier les différences entre les projets aboutis et ceux qui ont été rejetés. Le refus du projet du Conseil contraste avec le succès des conventions montagnardes européennes sur deux aspects importants : le manque d'organisation de la procédure de rédaction du texte et le nombre de signataires potentiels.

Le groupe de travail de rédaction des textes du Conseil ne savait pas s'il devait rédiger deux textes (un pour les zones rurales et un pour les régions de montagne) ou s'il devait rédiger un texte regroupant les deux thématiques¹⁷⁶. La procédure d'évaluation du projet de texte n'était pas claire. En mai 1998, les représentants du Parlement et du Congrès au sein du groupe de travail GT-RMER ont

¹⁷⁶Comité des Ministres - Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux, document GR-E(97)6 « Réexamen du mandat du groupe de travail sur les régions de montagne et l'espace rural » du 16 avril 1997.

regretté de ne pas avoir été informés de l'examen du texte par la DAJ¹⁷⁷. S'ils l'avaient été, ils auraient attendu l'opinion de la DAJ pour ensuite modifier le texte et le soumettre aux autres groupes d'examen. *A contrario*, la CIPRA avait une idée claire de son projet de Convention alpine. Le groupe GT-RMER, responsable de la rédaction de la version principale du texte du Conseil de l'Europe, ne savait pas si elle devait écrire un document spécifique à la montagne et ne connaissait pas le processus de relecture du projet. Ces problèmes organisationnels ont sans doute joué dans l'échec des projets du Conseil de l'Europe.

Un autre moyen simple de faciliter les négociations d'un projet est de limiter le nombre de parties présentes. Dans ce but, il convient de limiter le champ d'application géographique d'une convention concernant la montagne en le limitant à un massif. Ce champ d'application est l'une des différences clés entre les « conventions montagnardes européennes » et les projets du Conseil de l'Europe. Il s'agit d'un facteur de réussite, avec une approche pragmatique : il est plus simple de trouver un accord entre huit ou neuf États qu'entre les cinquante-deux États membres du Conseil de l'Europe. Les craintes des États face aux incertitudes du droit transnational de la montagne peuvent être atténuées par une forme connue de processus juridique. En effet, il ressort de l'expérience du Conseil de l'Europe que le modèle de la convention-cadre, avec sa souplesse, est celui préféré par les États.

Pour conclure, les limites des conventions relatives à la montagne, concernant leur champ d'application et leur substance, sont le résultat de la volonté politique réduite des États signataires. Il convient à présent de détailler les limites de ces textes liées à la forme de la convention-cadre. Les textes reflètent les limites de la volonté politique et les craintes des États. Malgré leur sujet innovant et leur statut juridiquement obligatoire, les textes finaux révèlent les nombreuses lacunes concernant l'engagement des États.

¹⁷⁷ Introduction du Document de travail du Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux sur la « Charte européenne des régions de montagne Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et Recommandation 1274 (1995) de l'Assemblée parlementaire Charte européenne de l'espace rural Recommandation 1296 (1996) de l'Assemblée parlementaire » - (GR- E) Restricted 27 janvier 1999 GR-E(99)1.

Section 2. Des conventions limitées, mais pragmatiques

Certains acteurs, notamment la CIPRA, reprochent dès sa proclamation à la Convention alpine d'être trop souple sur le fond (le contenu des protocoles) ainsi que sur la forme (la structure institutionnelle)¹⁷⁸. Ces critiques sont importantes. L'originalité et l'intérêt de la Convention alpine est d'être un texte juridiquement obligatoire qui crée des obligations juridiques pour ses signataires. Cependant, vu les limites de la volonté des États à s'engager dans un texte relatif à la montagne, cette approche souple paraît justifiée. De plus, la convention-cadre peut évoluer sur sa forme et son contenu. Il convient de préciser que la Convention des Carpates (2003) a pu bénéficier de cette évolution et a directement intégré certains éléments dès sa création. Par exemple, la Convention alpine fut dotée d'un Secrétariat permanent en 2002, dix après sa proclamation, alors que la Convention des Carpates fut créée directement avec un Secrétariat permanent.

Dans cette section, les évolutions du texte et des structures de la Convention alpine en réaction aux critiques de la CIPRA seront analysées. L'analyse prendra en compte deux caractéristiques clés des conventions-cadres : leur texte évolutif et leurs institutions. Ces caractéristiques sont complémentaires, mais distinctes. Il conviendra d'analyser les textes souples, mais juridiquement obligatoires des conventions dans un premier temps (§ 1), pour ensuite évaluer la nature et l'évolution de leurs institutions (§ 2).

Paragraphe 1. Des textes juridiquement obligatoires mais souples : les conventions-cadres

Pour établir si les Conventions alpines et des Carpates (ci-après les Convention européennes de la montagne) peuvent créer des engagements juridiquement obligatoires et pour comprendre les critiques de la CIPRA, il importe de contextualiser leurs situations initiales. À la première lecture, les conventions montagnardes européennes sont souples dans leur formulation. Elles établissent peu d'obligations claires concernant leurs massifs respectifs et ressemblent à des déclarations d'intention. Cependant les conventions montagnardes européennes sont considérées comme obligatoires par leurs

¹⁷⁸ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 4. : « [t]he first draft protocols drawn up by the working groups of senior civil servants were disappointing, with provisions mainly representing the lowest common denominator among the contracting parties and formulated in very general terms with no binding force. Wherever a delegation had reservations about an article, an even vaguer formulation was substituted » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [l]es premières versions des protocoles rédigés par les groupes de travail de fonctionnaires de haut niveau étaient décevantes avec des formulations représentant le niveau d'engagement le plus faible parmi les parties contractantes formulées avec des termes vagues sans force juridiquement obligatoire. Chaque fois qu'une délégation avait des réserves sur un article, une formulation encore plus vague était trouvée ».

auteurs. Il conviendra donc d'établir si ces conventions sont juridiquement obligatoires ou non. Pour déterminer si les conventions montagnardes européennes, protocoles compris, sont obligatoires, il conviendra de déterminer si elles visent la création d'un engagement juridique international sur le fond et la forme. Elles seraient alors en opposition directe avec la notion de *soft law* (droit mou – non obligatoire) ou de déclaration d'intention.

Il convient tout d'abord de détailler les caractéristiques des conventions-cadres. Une convention-cadre a un texte central qui établit les principes, le champ d'application et les institutions qui accompagnent la convention. Même si elles paraissent souples, ces conventions-cadres sont juridiquement obligatoires. Les obligations précises de la convention se trouvent dans des protocoles additionnels¹⁷⁹, thématiques dans le cas des Conventions alpine et des Carpates. Les États signataires peuvent ratifier les protocoles. Un État ne peut adhérer à un protocole sans d'abord adhérer à la convention-cadre¹⁸⁰. Il est donc possible pour un État de ratifier une convention-cadre, contenant des principes généraux et prévoyant une structure institutionnelle, sans adhérer à tous ses protocoles. Ceci est le cas pour la Suisse qui a ratifié la Convention-cadre des Alpes, mais n'a pas ratifié ses protocoles substantiels¹⁸¹. Une convention-cadre permet une adhésion « à la carte » aux différents types d'obligations proposées¹⁸². On peut citer les exemples suivants de conventions de ce type : la convention-cadre sur le changement climatique des Nations Unies de 1992 avec son protocole de Kyoto de 1997 et la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone de 1985 avec son protocole de Montréal de 1987.

Les obligations substantielles des conventions se trouvent dans leurs protocoles et sont développées progressivement. Dans un premier temps la fonction des protocoles sera traitée (A). Dans un second temps, l'évolution des formulations des textes des protocoles sera étudiée (B). Il convient de préciser que ce paragraphe ne concerne que les obligations créées par les conventions des Alpes et des Carpates.

¹⁷⁹ Kiss (A. C.), « Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement » in *Annuaire français de droit international*, vol 39, 1993, p. 793.

¹⁸⁰ A titre d'exemple, nous pouvons citer le Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 27 « Liens entre la Convention alpine et le protocole » : « 1. *Le présent protocole constitue un protocole de la Convention alpine au sens de l'article 2 et des autres articles pertinents de la convention.*

2. *Nul ne peut devenir Partie contractante au présent protocole s'il n'est pas Partie contractante à la Convention alpine. Toute dénonciation de la Convention alpine vaut également dénonciation du présent protocole.* ».

¹⁸¹ Il convient de préciser que la Suisse a ratifié le Protocole de la Convention alpine « Adhésion de la Principauté de Monaco à la Convention sur la protection des Alpes » (1994), ce Protocole ne crée pas d'obligations mais permet l'adhésion du Monaco.

¹⁸² Pour une analyse détaillée de ce type de Convention, voir : Kiss (A. C.), « Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement » in *Annuaire français de droit international*, vol 39, 1993, pp. 792-797.

A. Les protocoles : le contenu substantiel des obligations dans un format évolutif et optionnel

Ce premier développement a pour objectif de traiter le rôle des protocoles dans une convention-cadre d'un point de vue à la fois théorique et pratique. Il convient d'abord de clarifier la nature juridique de ces textes (1). Dans un second temps, leurs justifications théoriques et les défauts qui ressortent de la pratique seront examinés (2).

1) Un outil juridique intégré dans une convention-cadre juridiquement obligatoire

Un protocole à une convention-cadre est un texte supplémentaire, juridiquement obligatoire, qui établit des précisions ou des engagements supplémentaires pour les signataires de la convention-cadre principale. L'ONU donne la définition suivante d'un protocole : « *[u]n protocole fondé sur un traité-cadre est un instrument prévoyant des obligations de fond déterminées, qui met en œuvre les objectifs généraux d'une convention-cadre préalable* »¹⁸³.

Un protocole est une partie intégrée de sa convention-cadre et ne peut être considéré comme une norme indépendante. En effet, un État ne peut pas adhérer à un protocole sans avoir adhéré à sa convention-cadre en amont. Cette approche donne une grande liberté à l'État signataire en matière d'engagements. De plus un protocole est conçu pour exister avec le contexte institutionnel et les principes directeurs de sa convention-cadre. Un protocole peut avoir plusieurs fonctions, consistant soit à actualiser les engagements des signataires (comme le protocole de Kyôto de 1997, par exemple), soit à préciser l'application des principes généraux de la convention-cadre dans une thématique précise (comme pour la Convention alpine).

Cependant, un protocole n'est pas un guide d'interprétation ou une déclaration des parties. Il existe des distinctions claires entre ces différents types de texte. Un protocole d'une convention-cadre est juridiquement obligatoire au même titre que sa convention d'origine. Pour citer l'exemple des protocoles de la Convention alpine, ils sont considérés juridiquement obligatoire par leurs rédacteurs¹⁸⁴. De plus, un ancien directeur de la CIPRA, organisme initiateur de la convention, a

¹⁸³ Voir le site internet de l'UNESCO : <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/protocol/>

¹⁸⁴ Reppe (S.), Ulrich (M.) et Brendt (I.), « La Convention alpine se concrétise : objectifs et mise en œuvre », in Signaux Alpains 2, Secrétariat de la Convention alpine, Innsbruck, 2004, p. 5 : « *La Convention alpine n'est pas une déclaration politique d'intention, mais un traité international engageant ses Parties* ».

considéré l'ensemble formé par la Convention alpine et ses protocoles comme « *un traité international* »¹⁸⁵.

L'aspect procédural concernant la signature puis la ratification des protocoles les assimile aussi à des textes obligatoires¹⁸⁶. Comme pour un traité obligatoire « classique » du droit transnational, les États signataires peuvent théoriquement émettre des déclarations interprétatives ou des réserves aux protocoles¹⁸⁷. La Convention-cadre des Alpes et ses protocoles et la Convention-cadre des Carpates ne prévoient pas le cas de figure des réserves. Cependant, les protocoles de la Convention des Carpates n'admettent pas de réserves¹⁸⁸. Il est donc possible d'émettre des réserves aux Conventions montagnardes européennes, à l'exception des protocoles de la Convention des Carpates. Les États signataires traitent les conventions montagnardes européennes et leurs protocoles comme des textes obligatoires. En effet, deux exemples de déclaration interprétative ressortent de la pratique : la Roumanie et la France ont respectivement publié des déclarations interprétatives au protocole biodiversité de la Convention des Carpates de 2008 et au protocole transport de la Convention alpine de 2000¹⁸⁹.

Finalement, il existe une distinction claire dans les conventions des Carpates et des Alpes entre les déclarations non obligatoires et les protocoles juridiquement obligatoires. Les institutions de la Convention alpine ont publié trois déclarations : « Population et la culture » en 2006, « sur le

¹⁸⁵ Götz (A.), « Architecture, fonctionnement et dysfonctionnement du système conventionnel », [...] *op. cit.*, p. 13.

¹⁸⁶ Convention alpine (1991), article 11. « Les protocoles et leurs amendements » et la Convention des Carpates (2003), article 18.

¹⁸⁷ Commission du droit international, « Guide de la pratique sur les réserves aux traités de 2011 », in *Annuaire de la Commission du droit international*, vol II, pp. 3-5. : « 1.1. Définition des réserves : 1. L'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale à la signature, à la ratification, à l'acte de confirmation formelle, à l'acceptation ou à l'approbation d'un traité ou à l'adhésion à celui-ci ou quand un État fait une notification de succession à un traité, par laquelle cet État ou cette organisation vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ou à cette organisation ».

« 1.2. Définition des déclarations interprétatives : L'expression « déclaration interprétative » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale, par laquelle cet État ou cette organisation vise à préciser ou à clarifier le sens ou la portée d'un traité ou de certaines de ses dispositions ».

¹⁸⁸ Protocoles de la Convention des Carpates : Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 25 « Reservations » ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 36. « Reservations » ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 30 « Reservations », Protocole de la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 31 « Reservations ».

¹⁸⁹ La déclaration de la Roumanie se trouve en Annexe au Protocole biodiversité de la Convention des Carpates (2003) (page 16/16) et la déclaration de la République française se trouve dans le décret n° 2006-126 du 31 janvier 2006 « portant publication du protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine des transports (protocole « Transports ») », signé à Lucerne le 31 octobre 2000. La nature des deux déclarations interprétatives est contestée. Certains auteurs les ont considérées comme des réserves déguisées. Ce point ne sera pas analysé ici, l'objectif étant de démontrer que les conventions montagnardes européennes et leurs protocoles sont juridiquement obligatoires. Les deux déclarations ou réserves des États touchent au champ d'application des protocoles. Leur contenu et leur qualification seront traités dans le chapitre concernant le champ d'application des normes du droit transnational de la montagne.

changement climatique » en 2006 et « sur la valeur des forêts alpines » en 2014. Ces déclarations se distinguent des protocoles par leur titre et l'absence de ratification. En effet, comme l'écrit le Comité de vérification de la Convention alpine : « [l]a Déclaration « Population et culture », comme les déclarations de principe, les conclusions de nombreuses conférences internationales et beaucoup d'autres actes analogues, fait partie de ce que l'on appelle la *soft law* »¹⁹⁰. Les institutions de la Convention des Carpates ont publié « *The Handbook on the Carpathian Convention* »¹⁹¹ en 2007, un guide d'application et d'interprétation de la Convention. Ce livret n'a pas été signé ou ratifié par les signataires de la Convention des Carpates. En l'absence de ces formalités ou d'indication d'intentions des auteurs, ce document ne pourra pas être considéré comme un texte de droit transnational obligatoire. La Conférence des parties de la Convention des Carpates a aussi publié une Déclaration Ministérielle sur l'héritage culturel en 2014¹⁹². Cette distinction entre les déclarations et les guides d'interprétation prouve l'intention des auteurs de faire des conventions montagnardes européennes et de leurs protocoles des instruments de droit obligatoire.

Les protocoles sont une partie de la convention-cadre et ces éléments forment une entité juridique obligatoire. On peut se demander pourquoi les protocoles ne sont pas inclus directement dans le texte de la convention d'origine. Ils pourraient ainsi créer un engagement immédiat et complet pour les États signataires. Les protocoles se justifient par la pertinence de leur texte, mais aussi par leur pragmatisme politique. Il convient à présent de développer ces justifications.

2) Des justifications théoriques à l'épreuve de la pratique

L'élaboration progressive des protocoles permet d'adapter les textes sur la forme et le fond avec le temps, en identifiant par exemple de nouveaux enjeux émergents. Cette méthode permet aussi de corriger les erreurs du passé identifiées par l'expérience des protocoles précédents. Par exemple, les protocoles de la Convention alpine utilisent parfois des termes généraux qui ne sont pas définis précisément. Cette pratique laisse dans le flou les obligations des États. Ainsi, dans le protocole « Tourisme » de la Convention alpine (1998), les notions de tourisme « expansif » et « intensif » sont utilisées sans qu'elles soient claires. En effet, le Comité de vérification de la Convention alpine a conclu en 2005 que ces termes devraient être mieux définis¹⁹³. Par ce constat d'absence de définition

¹⁹⁰ Extrait du rapport du Comité de vérification de la Convention alpine « Rapports nationaux 2009 sur la mise en œuvre de la Déclaration "Population et culture" », p. 4.

¹⁹¹ Traduction de l'auteur : Le livret de la Convention des Carpates.

¹⁹² Titre en anglais : The Ministerial Declaration on the cultural heritage of the Carpathians (2014).

¹⁹³ Rapport de la Présidence du Comité de vérification dans le cadre de la Procédure de vérification 2005-2006 (2005), AC_IX_05_fr, Convention alpine, p. 2.

des termes, la Convention alpine a inclus un article « définitions » de termes pertinents dans son protocole « Transport » de 2000. Cette pratique a été reprise par les protocoles de la Convention des Carpates, publiés de 2003 à 2014.

Un autre intérêt de l'utilisation des protocoles est le temps et l'expertise qu'elle permet de consacrer à la rédaction de ces textes. L'approche « épisodique » des protocoles permet de se concentrer tour à tour sur une thématique précise. Ceci est particulièrement utile dans le cas des conventions montagnardes européennes, les protocoles de ces conventions se focalisant sur des thématiques précises de la montagne : le tourisme durable ou l'agriculture de montagne, par exemple. En effet, il aurait été difficile, et probablement impossible, de réunir tous les experts et de leur donner le temps nécessaire pour rédiger tous les protocoles de la Convention alpine en un texte unique.

Après avoir vu les bénéfices des protocoles, il convient d'étudier les difficultés qui ressortent de leur mise en œuvre, notamment dans le cas de la Convention alpine.

Il faut préciser que même si la théorie est claire, elle ne se concrétise pas toujours en pratique, comme le prouve l'expérience de la Convention alpine. Son deuxième article donne douze thématiques d'actions à développer¹⁹⁴ et huit seulement ont donné lieu à un protocole¹⁹⁵. On remarque qu'après plus de vingt-cinq ans d'existence, la Convention alpine n'a pas encore rempli son objectif de négocier et de publier un protocole pour chacune des thématiques proposées. En raison de sa flexibilité, tous ses signataires n'ont pas ratifié tous les protocoles existants (la Suisse et l'UE étant deux exemples notables¹⁹⁶). Cette situation est l'une des raisons¹⁹⁷ pour laquelle les institutions de la Convention alpine ont choisi de ne pas créer de protocoles additionnels¹⁹⁷. En revanche, quatre

¹⁹⁴ Les thématiques données dans l'article 2 de la Convention alpine sont les suivantes : a. population et culture, b. aménagement du territoire, c. qualité de l'air, d. protection du sol, e. régime des eaux, f. protection de la nature et entretien des paysages, g. agriculture de montagne, h. forêts de montagne, i. tourisme et loisirs, j. transports, k. énergie et l. déchets.

¹⁹⁵ Les thématiques de l'article 2 de la Convention alpine ayant reçu un protocole sont les suivantes : b. aménagement du territoire, d. protection du sol, f. protection de la nature et entretien des paysages, g. agriculture de montagne, h. forêts de montagne, i. tourisme et loisirs, j. transports et k. énergie.

¹⁹⁶ L'état de ratification de la Convention-cadre et de ses protocoles est donné au lien suivant : <http://www.alpconv.org/fr/convention/ratifications/default.html>

¹⁹⁷ Le Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature, de la Construction et de la Sécurité nucléaire de l'Etat allemand, donne un historique de la Convention alpine. L'original est en anglais : « *One of the reasons why the Alpine Conference has decided on drawing up further Protocols is that to date not all Contracting Parties to the Convention have ratified all existing Protocols* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [l]'une des raisons pour lesquelles la Conférence alpine a décidé de ne pas élaborer d'autres protocoles est que, à ce jour, pas toutes les Parties contractantes à la Convention ont ratifié tous les Protocoles existants ». <http://www.bmub.bund.de/en/topics/sustainability-international/international-environmental-policy/alpine-convention/alpine-convention/>

déclarations non obligatoires ont été publiées en 2006, 2014 et 2016¹⁹⁸.

On observe une situation similaire avec la Convention des Carpates. Dans ses articles 4 à 13, la Convention évoque dix thématiques à développer¹⁹⁹. Or seulement quatre ont fait l'objet d'un protocole²⁰⁰. Cependant, contrairement à la Convention alpine, tous les protocoles de la Convention des Carpates ont été ratifiés par les États partageant le massif.

Il convient de préciser que les deux conventions n'établissent pas explicitement que les thématiques sont à développer à travers des protocoles. Les articles traitant des protocoles des deux Conventions ne donnent pas d'indication sur le contenu de ces derniers. Cependant, la pratique des deux systèmes révèle clairement l'intention implicite des textes. En effet, jusqu'à maintenant, les thématiques des protocoles adoptés correspondent à celles évoquées dans les articles 4 à 13 de la Convention des Carpates et au deuxième article de la Convention alpine.

La situation actuelle des Convention alpine et des Carpates met en avant les limites des conventions-cadres. Les signataires ont la possibilité d'ignorer certains des protocoles et le font. De plus, il est possible que les protocoles ne soient simplement pas rédigés. Cette liberté laissée aux signataires est un frein aux objectifs des Conventions.

¹⁹⁸ Les institutions de la Convention alpine ont fait trois déclarations « sur la population et la culture » en 2006, « sur le changement climatique » en 2006, « sur la valeur des forêts alpines » en 2014. S'y ajoute la Déclaration de la quatorzième Conférence alpine « sur la promotion d'une économie durable dans les Alpes » en 2016.

¹⁹⁹ Article 4 « Conservation et l'exploitation durable de la diversité biologique et du paysage », article 5 « L'aménagement du territoire », article 6 « La gestion durable et intégrée des bassins versants / hydrologiques », article 7 « L'agriculture et la sylviculture durable », article 8 « Le transport et l'infrastructure durable », article 9 « Le tourisme durable », article 10 « L'industrie et l'énergie », article 11 « L'héritage culturel et les connaissances traditionnelles », article 12 « Système d'étude / d'information sur l'environnement, de surveillance et de première alerte » et l'article 13 « Sensibilisation, éducation et participation publique » (traduction de l'auteur, original en anglais) : article 4 « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity », article 5 « Spatial planning », article 6 « Sustainable and integrated water/river basin management », article 7 « Sustainable agriculture and forestry », article 8 « Sustainable transport and infrastructure », article 9 « Sustainable tourism », article 10 « Industry and energy », article 11 « Cultural heritage and traditional knowledge », article 12 « Environmental assessment/information system, monitoring and early warning », article 13 « Awareness raising, education and public participation ».

²⁰⁰ L'article 4 « La conservation et l'exploitation durable de la diversité biologique et du paysage », l'article 7 « L'agriculture et la sylviculture durable » (le Protocole « sur la gestion des forêts » fut adopté en 2011 et le Protocole « sur l'agriculture durable et le développement rural » fut adopté en 2017), l'article 8 « Le transport et l'infrastructure durable » et l'article 9 « Le tourisme durable ».

B. Un langage souple dans les textes obligatoires de la Convention alpine et de ses protocoles

Un des reproches fait à la Convention alpine est son style de rédaction souple et, d'apparence, peu obligatoire. Il est nécessaire d'explorer ces critiques et les évolutions dans le langage de la Convention alpine (1), pour conclure avec certitude sur la question de la nature juridiquement obligatoire des textes en cause (2).

1) Une évolution dans la formulation des obligations

La doctrine a relevé une souplesse de langage dans les textes de la Convention alpine. En effet, des formules comme « *les parties sont invitées à* » ou des limitations comme « *dans la mesure du possible* » sont utilisées. Ce point est relevé par B. Chatré dans son article critique des formulations de la Convention alpine, où il écrit : « [I]es incitations se limitent à « *l'instauration de conditions générales* » (24), *de multiples articles ne constituant que de simples « encouragements* » (25), où les parties doivent « *favoriser* » certaines actions (26), « *prendre des mesures nécessaires* » (27) sans obligation, « *s'efforcer* » (28), « *veiller* » (29), voire « *entreprendre tous les efforts afin de réduire autant que possible* » (30). *Au final, les mesures restent floues et leur interprétation et leur application de l'exclusif ressort de chaque partie contractante* »²⁰¹.

En effet, un certain flou caractérise les textes de la Convention alpine, que ce soit dans la définition des termes utilisés ou dans la mesure des engagements. Le Comité de vérification de la Convention alpine admet d'ailleurs ce problème, écrivant en 2005 : « [i]l s'est avéré que les obligations résultant de la Convention alpine et de ses protocoles ne sont pas clairement définies dans bien des cas, si bien que leur respect est souvent difficile à juger »²⁰². Il paraît donc utile d'établir s'il est possible de distinguer différents degrés d'engagement, variant avec les formulations.

Pour comprendre l'application juridique des termes utilisés par la Convention alpine et ses protocoles, il convient d'identifier la raison de ce style de rédaction. Une comparaison avec la

²⁰¹ Chatré (B.), « La coopération internationale dans les zones de montagne. L'exemple de la Convention alpine, un modèle délaissé » [...] *op. cit.*, p. 164. Les références de l'auteur sont les suivantes : (24) Protocole Aménagement du territoire et développement durable, art. 2. ; (25) A titre d'exemple, signalons le Protocole Aménagement du territoire et développement durable, art. 4, le Protocole Agriculture de montagne, art. 3, 6, 7 et 13, ou encore le Protocole Protection de la nature et entretien des paysages, art. 11. ; (26) Protocole Agriculture de montagne, art. 18. ; (27) Protocole Protection de la nature et entretien des paysages, art. 7. ; (28) Protocole Protection de la nature et entretien des paysages, art.10. ; (29) Protocole Tourisme, art. 9. ; (30) Protocole Protection des sols, art. 15.

²⁰² Rapport de la Présidence du Comité de vérification dans le cadre de la Procédure de vérification 2005-2006, [...] *op. cit.*, p. 2.

Convention des Carpates nous permettra de déterminer si ce choix a un but juridique ou est dû à un contexte historique différent. En effet, si l'on retrouve un style souple dans la Convention des Carpates, on pourrait supposer une motivation juridique.

La version anglaise de la Convention des Carpates utilise la formule « *the parties shall ...* » avant de définir ses engagements. Cette formulation peut se traduire par « *les parties vont...* »²⁰³. Il n'existe pas de version française officielle de la Convention des Carpates, donc cette traduction reste celle de l'auteur de la présente thèse. Cependant, l'on trouve la formulation « *the parties shall* » dans la version anglaise de la Charte des Nations unies de 1945. L'article 33 de cette Charte établit l'obligation des États de rechercher une résolution pacifique des différends. Cet article utilise aussi le terme « *shall* », traduit dans la version française par « *doivent* »²⁰⁴. Le règlement pacifique de différends n'est pas un conseil ou une possibilité, mais une obligation établie par la Charte des Nations-unies. Cette notion fut d'ailleurs confirmée par la Cour Internationale de Justice²⁰⁵. La Convention des Carpates utilise la même formulation que la Charte des Nations unies. Cette formulation indique un engagement juridiquement obligatoire dans le droit transnational et international.

Il convient d'identifier les causes de cette différence dans le style rédactionnel entre ces textes d'apparence similaire dans leurs objectifs, leurs contenus et leurs formes. Au regard de ces similitudes, nous pouvons écarter la justification juridique de ces différences. Elles sont donc liées au contexte historique et politique de la Convention alpine. Cette dernière a été rédigée douze ans avant la Convention des Carpates. La Convention alpine est le premier texte de droit transnational obligatoire

²⁰³ A titre d'exemple, voici quelques extraits de l'article 7 de la Convention des Carpates.

« 3. *The Parties shall pursue policies...*

4. *The Parties shall apply sustainable mountain forest management practices...*

5. *The Parties shall pursue policies aiming at designating protected areas...*

6. *The Parties shall promote practice of environmentally sound agricultural... ».*

²⁰⁴ La Charte des Nations Unies (1945), article 33.1., version française : « *Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix* » ; version anglaise : « *The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice* ».

²⁰⁵ Affaire de la Cour internationale de justice, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), 27 juin 1986, paragraphe 290 : « *La Cour a constaté dans le présent arrêt que, par ses activités à l'égard du demandeur, le défendeur a violé plusieurs principes du droit international coutumier. Elle doit cependant aussi rappeler un autre principe du droit international - complémentaire des principes d'interdiction examinés plus haut -- et qu'il est indispensable de respecter dans le monde d'aujourd'hui : celui qui veut que les parties à un différend, et en particulier à un différend dont la persistance risquerait de mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'efforcent d'y trouver une solution par des moyens pacifiques. Consacré par l'article 33 de la Charte des Nations-Unies, qui indique d'autre part plusieurs moyens pacifiques auxquels il est possible de faire appel, ce principe a également le caractère d'une règle de droit international coutumier* ».

visant spécifiquement un massif de montagne. Il y avait une certaine limitation et une prudence dans la volonté politique des États de s'engager. En effet, la CIPRA a présenté un projet de convention écrit dans un langage plus contraignant, mais par pragmatisme politique, il a dû être revu²⁰⁶.

Le langage souple de la Convention alpine a été motivé par une précaution politique, la peur que les États signataires refusent de s'engager. Accepter une telle situation était frustrant pour les acteurs souhaitant un engagement plus strict des États signataires. En effet, la CIPRA n'était pas satisfaite de la version finale de la Convention, mais cette dernière a été signée. Comme l'écrit M. A. Götz, « [à] sa réunion annuelle à Schwangau en octobre 1992, la CIPRA International a confronté les fonctionnaires de haut niveau avec une analyse complète de la faiblesse du processus de la Convention Alpine jusqu'alors et a fait une série de demandes spécifiques au sujet de la forme et du contenu dans le but de remettre la Convention Alpine sur le bon chemin. Les demandes étaient les suivantes : 1. Les innombrables formulations discrétionnaires dans les protocoles doivent être remplacées par des formulations à caractère obligatoire. Les parties contractantes doivent accepter des obligations spécifiques et pas simplement faire des déclarations d'intention »²⁰⁷. La critique est forte, cependant, une convention souple et imparfaite est préférable à une convention qui n'a aucune partie signataire, d'autant qu'elle peut ensuite évoluer.

La Convention alpine a pu exploiter les outils de la convention-cadre pour faire évoluer son style de rédaction. En effet, si l'on considère le protocole le plus récent de la Convention alpine, on observe des formulations plus strictes. A titre d'exemple, on peut citer le premier article du Protocole « Transports » de 2000 : « 1. Les Parties contractantes s'engagent à mener une politique des transports durable qui... » et « 2. Les Parties contractantes s'engagent à développer le secteur des transports en défendant les principes de précaution, de prévention et de pollueur-payeur ». La formulation « les parties s'engagent » indique qu'il ne s'agit pas d'un simple conseil, mais d'un engagement explicite des parties. Il semblerait que les revendications de la CIPRA aient finalement été suivies par les institutions de la Convention alpine. Cette approche, plus clairement obligatoire, est également perceptible dans le texte de la Convention des Carpates (2003), après le protocole le plus récent de la Convention alpine. On peut cependant souhaiter que, par clarté, la Convention alpine utilise le verbe devoir (« doivent ») dans ses prolongements futurs.

²⁰⁶ CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, [...] *op. cit.*, p. 14.

²⁰⁷ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 4. (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [at] its Annual Meeting in Schwangau in October 1992, CIPRA International confronted the senior civil servants with a comprehensive analysis of the weaknesses of the Alpine Convention process so far and made the following specific demands relating to form and content with the aim of getting the Alpine Convention back on track: 1. The countless discretionary provisions in the protocols must be replaced by binding formulations. The contracting parties are to enter into specific obligations and not make mere declarations of intent ».

La critique de la CIPRA citée plus haut doit donc être nuancée. Le style de rédaction de la Convention alpine et ses protocoles ne privent pas ces textes de leur caractère juridiquement obligatoire.

2) Des choix de langage pragmatique ne privant pas un protocole de sa force juridique

Le style du texte ne change pas les intentions des auteurs de créer un outil juridiquement obligatoire. La Convention cadre des Alpes est donc obligatoire, même si le langage est souple concernant ses principes généraux. Ce n'est pas le cas, en revanche, avec les articles concernant la création d'institutions de la Convention cadre²⁰⁸, dans ces stipulations le langage est, en effet, strict. Cette mise en place d'institutions est le rôle principal d'une convention-cadre, les autres thématiques sont une déclaration de principes généraux.

Le contexte autour des formulations est important, prenant l'exemple d'une formulation critiquée par B. Chatré dans son article²⁰⁹ : l'article 10 du protocole « protection de la nature et entretien du paysage » de la Convention alpine de 1994. En effet, selon le texte : « *1. Les Parties contractantes s'efforcent, dans l'ensemble de l'espace alpin, en tenant compte également des intérêts de la population locale, de réduire les nuisances et détériorations subies par la nature et les paysages* ». Cependant des formules plus strictes sont aussi incluses dans l'article 10 « *prennent en outre toute mesure appropriée à la conservation et si besoin est, à la restauration d'éléments caractéristiques des paysages naturels et proches de leur état naturel, de biotopes, d'écosystèmes et de paysages ruraux traditionnels* » et « *la protection, la conservation et l'entretien de biotopes proches de leur état naturel méritant d'être protégés devraient être assurés partout où cela convient* » et finalement « *les mesures de promotion et de soutien pour l'agriculture et l'économie forestière ainsi que pour d'autres utilisations de l'espace sont à engager de manière renforcée, afin d'atteindre ces objectifs* ».

Cet article constitue seulement un exemple parmi d'autres. Cependant, une telle illustration montre que les critiques des formulations de la convention et ses protocoles doivent être contextualisées et nuancées. Les critiques, par exemple celles de B. Chatré, sont justifiées ; mais on

²⁰⁸ Voir le texte de la Convention alpine (1991) dans : l'article 5 « Conférence des parties contractantes (Conférence alpine) », l'article 6 « Attributions de la Conférence alpine », l'article 7 « Délibérations de la Conférence alpine », l'article 8. Comité permanent » et l'article 9 « Secrétariat ».

²⁰⁹ Chatré (B.), « La coopération internationale dans les zones de montagne. L'exemple de la Convention alpine, un modèle délaissé », [...] *op. cit.*, p. 163.

ne peut pas conclure que la Convention alpine ou ses protocoles sont des textes de *soft law* en se fondant seulement sur les passages les plus souples de ces documents. Une analyse doit être faite article par article afin de connaître les obligations précises qu'elle crée. Et la majorité du texte est rédigée d'une manière qui souligne son caractère juridiquement obligatoire.

Nous pouvons à présent conclure sur la nature juridique des Conventions alpine et des Carpates. Ces dernières sont juridiquement obligatoires comme en témoignent les intentions de leurs créateurs, de leurs signataires et leurs procédures d'adoption respectives. La même conclusion peut être tirée à propos des protocoles de ces conventions-cadres. L'utilisation de protocoles pour un engagement progressif peut permettre aux États d'ignorer certains aspects des conventions. Cependant, le recours aux protocoles se justifie par un pragmatisme politique lié aux avantages de cette méthode. Comme l'écrit le professeur Kiss au sujet du processus évolutif des conventions-cadres : « [c]es processus permettent non seulement aux négociateurs et aux gouvernements de se familiariser avec de nouveaux principes devenus nécessaires, mais aussi à l'opinion publique et aux milieux intéressés de mieux suivre le développement des systèmes en construction et d'apporter leurs points de vue, voire leur contribution »²¹⁰. Les protocoles favorisent l'adhésion des signataires potentiels et leur contenu peut évoluer en qualité avec chaque nouveau protocole. Une convention-cadre peut également modifier sa structure institutionnelle.

Paragraphe 2. La convention-cadre : un cadre institutionnel évolutif

Les conventions des Alpes et Carpates possèdent un cadre institutionnel. Dans une convention-cadre, ces institutions peuvent avoir des membres permanents dont les États signataires peuvent partager leur gestion. Les fonctions des différentes institutions peuvent varier. Elles peuvent émettre des avis scientifiques ou juridiques, prendre des décisions sur l'approbation de nouveaux protocoles ou fournir un service administratif. Cependant, deux rôles-clés existent : les institutions créent de nouveaux protocoles qui présentent des nouveaux engagements aux États signataires et rappellent régulièrement à ces derniers leurs engagements antérieurs. Dans le cas de figure des conventions montagnardes européennes, le cadre institutionnel n'est pas resté fixe.

L'histoire de la Convention alpine montre une évolution claire. En 2002 (l'Année internationale de la montagne), la Convention alpine reçoit deux nouvelles institutions : un Secrétariat permanent et un Comité de mise en œuvre. Ces innovations sont reprises partiellement par la

²¹⁰ Kiss (A. C.), « Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », [...] *op. cit.*, p. 797.

Convention des Carpates en 2003 et en 2006. Pour bien appréhender la situation actuelle, il faut identifier les raisons de ces changements. Dans ce but, il faudra d'abord analyser la situation de la Convention alpine avec ses structures originelles (A) pour ensuite étudier les nouvelles institutions et leurs justifications (B).

A. La situation institutionnelle initiale de la Convention alpine : un cadre limité

Les institutions qui existent depuis la proclamation de la Convention alpine seront présentées ici. Dans ce but, leur rôle et leur composition telles que définies par la Convention-cadre seront détaillés. Il conviendra d'étudier séparément la présidence tournante de la Convention alpine (1), son Comité permanent (2) et finalement la réunion régulière des parties : la Conférence alpine (3).

1) La Présidence alpine : une responsabilité partagée par les États signataires

La présidence de la Conférence alpine et du Comité permanent est exercée par l'un des États signataires. La présidence alpine a principalement un rôle de secrétariat²¹¹, mais est aussi chargée d'organiser et d'accueillir les réunions des institutions alpines. En pratique, la présidence donne une impulsion aux activités des institutions de la Convention et peut déterminer leurs thématiques. La présidence est désignée lors d'une Conférence alpine. Il n'y a pas de règle claire dans la Convention ou le règlement de la Conférence concernant les critères d'attribution de la présidence ou la durée d'un mandat. Cependant, la pratique indique un ordre dans les États qui assurent la présidence : Allemagne, Italie, Suisse, Slovénie, France, Autriche, pour finalement reprendre avec l'Allemagne. Ce « cycle » s'est répété deux fois, avec l'exception de la double présidence de la Slovénie de 1995 à 1998. Le tableau ci-dessous confirme la pratique d'un roulement dans la présidence de la Convention alpine.

²¹¹ Les fonctions de la Présidence alpine sont données dans les articles suivants de la Convention alpine (1991) : article 5 « Conférence des parties contractantes (Conférence alpine) » (1)(2)(3), article 8.5 « Comité permanent », article 10. « Amendements à la Convention » et article 11 « Les protocoles et leurs amendements ».

Périodes de chaque Présidence et du Comité permanent²¹² :

Période	Présidence	Conférence alpine
2019	France	Innsbruck
2016-2019	Autriche	Innsbruck
2015-2016	Allemagne	Grassau
2013-2014	Italie	Turin
2011-2012	Suisse	Poschiavo
2009-2011	Slovénie	Brdo pri Kranju
2007-2008	France	Evian (mars 2009)
2005-2006	Autriche	Alpbach
2003-2004	Allemagne	Garmisch-Partenkirchen
2001-2002	Italie	Merano-Meran
1999-2000	Suisse	Lucerne
1996-1998	Slovénie	Bled
1995-1996	Slovénie	Brdo
1991-1994	France	Chambéry
1989-1991	Autriche	Salzbourg
1989	Allemagne	Berchtesgaden

2) Le Comité permanent : l'organe exécutif

Le Comité permanent de la Convention alpine est institué par l'article 8 en tant qu'organe exécutif de la Convention. Il est composé de délégations de tous les États signataires de la Convention alpine et se réunit habituellement deux fois par an. Aux termes de cet article, ce comité :

« - analyse les informations transmises par les États membres concernant la mise en œuvre de la Convention et en fait rapport à la Conférence alpine.

- prépare le contenu des sessions de la Conférence alpine et propose les points de l'ordre du jour.

- met en place des groupes de travail pour l'élaboration de protocoles et de recommandations et coordonne leurs activités.

- examine et harmonise les contenus des projets de protocoles et fait des propositions à la Conférence alpine »²¹³.

²¹² Site internet de la Convention alpine : <http://www.alpconv.org/fr/organization/conference/default.html>

²¹³ Cette synthèse des fonctions du Comité permanent est tirée du site internet de la Convention alpine. <http://www.alpconv.org/fr/organization/permanentCommittee/default.html>

Les protocoles de la Convention alpine référencent/créent/prévoient une analyse de leur mise en œuvre par le Comité permanent. Les différents Protocoles nécessitent des rapports réguliers des parties contractantes sur leur application et son efficacité. La fréquence des rapports n'est pas précisée. Le Comité permanent doit ensuite rédiger un rapport sur ces mesures communiquées et la Conférence alpine prend alors connaissance. Si elle constate un manquement au protocole elle peut émettre des recommandations²¹⁴. Les parties contractantes doivent aussi évaluer régulièrement l'efficacité du protocole et émettre des propositions d'amendements si nécessaire²¹⁵. On retrouve ces éléments dans tous les protocoles de la Convention alpine.

Il semblerait que, par manque de moyens ou de volonté, le Comité permanent n'a pas pu remplir sa fonction de vérification de la mise en œuvre de la Convention. En effet, en 2002, la Convention alpine se voit attribuer un Comité de mise en œuvre. Cette institution est consacrée spécifiquement à ce rôle. Il faut préciser que le Protocole le plus récent de la Convention alpine date de 2000. Ceci explique pourquoi aucun Protocole ne fait référence au Comité de mise œuvre créé en 2002. Pour plus de clarté dans les fonctions de vérification des institutions alpines, un amendement aux protocoles serait souhaitable.

Le Comité aide aussi à la rédaction de nouveaux protocoles. Son rôle notable est la création des groupes de travail *ad hoc* en partenariat avec la Conférence alpine et afin d'en assurer la coordination²¹⁶. Ces groupes de travail ont un mandat de deux ans. Leur fonction est d'élaborer les nouveaux protocoles et d'émettre des recommandations concernant l'application des protocoles existants²¹⁷.

²¹⁴ Par exemple, Protocole tourisme de la Convention alpine (1998), article 25 « Contrôle du respect des obligations ».

²¹⁵ Par exemple, Protocole tourisme de la Convention alpine (1998), article 26 « Évaluation de l'efficacité des dispositions ».

²¹⁶ Convention alpine (1991), article 8 « Comité permanent », paragraphe 6. d).

²¹⁷ Pour plus de détails sur les groupes de travail voir :

- Les articles 6. Attributions de la Conférence alpine. paragraphe e. et 8. Comité permanent. paragraphe 6(d) de la Convention alpine 1991

- Les articles 14 et 15 du Règlement intérieur du Comité permanent de la Conférence des Parties contractantes (Conférence alpine) adopté lors du 60ème Comité permanent des 25 et 26 février 2016

- Une synthèse de leurs fonctions sur le site internet de la Convention alpine

<http://www.alpconv.org/fr/organization/groups/default.html>

3) La Conférence alpine : une institution essentielle

La Conférence alpine est une institution classique des conventions-cadres : une Conférence des parties. Les fonctions et les raisons de cette institution sont décrites par le professeur Kiss : « [p]uisque les traités-cadres comportent l'engagement de continuer à négocier, ils doivent aussi créer des cadres pour la négociation ultérieure. (...) Ainsi, tous les « vrais » traités-cadres prévoient une Conférence des Parties, parfois appelée « réunion des parties » C'est au sein de cet organe, qui doit se réunir périodiquement, que continue la négociation. (...) Elle permet de suivre l'évolution scientifique (6), mais elle rend aussi possible d'associer à la négociation des représentants de groupes intéressés, tels que les milieux économiques et des organisations non-gouvernementales »²¹⁸.

Les articles 5, 6 et 7 de la Convention traitent de la Conférence alpine. Cette dernière est une réunion régulière des parties contractantes de la Convention qui accepte des observateurs²¹⁹. La Convention prévoit comme règle générale que les réunions de la Conférence ont lieu tous les deux ans. En pratique, ces conférences sont organisées par l'État signataire qui assure la présidence²²⁰.

D'après l'article 6 de la Convention, la Conférence a le pouvoir d'adopter des amendements²²¹ et des protocoles à la Convention²²². Finalement, l'organisme décide de la constitution de groupes de travail nécessaires à l'application de la Convention. La plupart des décisions de la Conférence sont prises par consensus, chaque partie contractante possédant une voix.

Les obligations de la Conférence des parties sont définies de manière souple. Elle a seulement l'obligation de nommer le prochain président de la Conférence alpine et de prévoir le lieu de celle-ci²²³. La Conférence a aussi pour rôle d'« examiner les questions d'intérêt commun aux parties

²¹⁸ Kiss (A. C.), « Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement » [...] *op. cit.*, p. 796.

²¹⁹ Convention alpine (1991), article 5 « Conférence des parties contractantes (Conférence alpine) », paragraphe 5 : « L'Organisation des Nations unies, ses institutions spécialisées, le Conseil de l'Europe ainsi que tout État européen peuvent se faire représenter aux sessions de la Conférence alpine par des observateurs. La présente disposition s'applique également aux associations transfrontalières de collectivités territoriales dans l'espace alpin. La Conférence alpine peut en outre admettre en tant qu'observateurs des organisations non gouvernementales internationales actives dans ce domaine ».

²²⁰ Convention alpine (1991), article 5 « Conférence des parties contractantes (Conférence alpine) », paragraphe 2.

²²¹ Dans le cadre prévu à l'article 10 de la Convention alpine (1991) : « Toute Partie contractante peut soumettre des propositions d'amendement de la présente Convention à la Partie contractante assurant la présidence de la Conférence alpine. De telles propositions sont transmises aux Parties contractantes et Parties signataires par la Partie contractante assurant la présidence de la Conférence alpine au moins six mois avant l'ouverture de la Conférence alpine qui en délibère ».

²²² Ainsi que leurs Annexes et amendements, dans le cadre de la procédure visée à l'article 11 « Les protocoles et leurs amendements de la Convention alpine ».

²²³ Convention alpine (1991), article 5 « Conférence des parties contractantes (Conférence alpine) », paragraphe 2.

contractantes et leur coopération »²²⁴, d'examiner « *l'application de la Convention et des protocoles ainsi que de ses annexes* »²²⁵ et d'assurer la réalisation des travaux de secrétariat nécessaires²²⁶. Ces fonctions semblent ambitieuses pour une structure qui se réunit occasionnellement et dont l'organisateur (la présidence des Alpes) change régulièrement. Il semblerait que la conférence n'ait pas pu pleinement remplir son rôle. En effet, en 2002 (l'Année internationale de la montagne), deux organismes ont été ajoutés à la structure institutionnelle de la Convention alpine.

B. Un cadre complété à partir de l'Année internationale de la montagne (2002)

En 1992, la CIPRA a considéré le système institutionnel de la Convention alpine inadéquat et a réclamé la mise en place d'un Secrétariat permanent²²⁷. En effet, la Présidence alpine change tous les deux ans et chaque nouvel arrivant a eu besoin d'une année pour mettre en place une structure de travail. Les événements ont donné raison à la CIPRA. Les tâches administratives de la Convention alpine ont été réalisées trop lentement. Par exemple, en 2002, les travaux d'harmonisation des traductions des différents protocoles avaient pris plusieurs années de retard²²⁸.

En 2002, la Convention alpine a reçu un Secrétariat permanent, un Comité de mise en œuvre et un protocole de résolution des conflits (qui n'a jamais été utilisé). Il conviendra de détailler ces nouvelles institutions dans un premier temps (1) et la reprise de ces innovations par la Convention des Carpates dans un second temps (2).

²²⁴ Convention alpine (1991), article 5 « Conférence des parties contractantes (Conférence alpine) », paragraphe 1.

²²⁵ Convention alpine (1991), article 6 « Attributions de la Conférence alpine ».

²²⁶ Convention alpine (1991), article 6 « Attributions de la Conférence alpine », paragraphe h.

²²⁷ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 4., « [à] sa réunion annuelle à Schwangau en octobre 1992, la CIPRA International a confronté les fonctionnaires de haut niveau avec une analyse complète de la faiblesse du processus de la Convention Alpine jusqu'alors et a fait une série de demandes spécifiques au sujet de la forme et du contenu dans le but de remettre la Convention Alpine sur le bon chemin. Les demandes étaient les suivantes : (...) 4. Il y a une nécessité urgente d'un Secrétariat jouant un rôle moteur dans la mise en œuvre des protocoles et de la Convention » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [at] its Annual Meeting in Schwangau in October 1992, CIPRA International confronted the senior civil servants with a comprehensive analysis of the weaknesses of the Alpine Convention process so far and made the following specific demands relating to form and content with the aim of getting the Alpine Convention back on track: (...) 4. A Permanent secretariat as the driving force behind the protocols and implementation of the Convention is an urgent requirement ».

²²⁸ Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of nongovernmental organisations*, [...] *op. cit.*, p. 4.

1) Des ajouts importants au cadre institutionnel de la Convention alpine

Deux institutions ont été ajoutées à la Convention alpine en 2002. Il conviendra d'analyser le Secrétariat Permanent dans un premier temps (a) et le Comité de mise en œuvre dans un second temps (b).

a) Le Secrétariat permanent : une continuité administrative

Il est nécessaire de préciser que la création d'un Secrétariat permanent était prévue dans l'article 9 de la Convention alpine : « [1]a *Conférence alpine peut décider par consensus de l'établissement d'un Secrétariat permanent* ». L'intérêt d'une telle institution était donc reconnu depuis le début. Démontrant les avantages d'une convention-cadre, qui peut prendre forme progressivement, la septième Conférence alpine crée le Secrétariat permanent en 2002. Ce dernier a pris ses fonctions en 2003 et siège à Innsbruck (fonctions politiques et administratives), avec un bureau à Bolzano/Bozen (fonctions techniques et opérationnelles). Les tâches du secrétariat sont les tâches administratives classiques de ce type d'organe²²⁹.

Le secrétariat a plusieurs fonctions. Il a un droit de proposition au Comité permanent sur tout sujet pertinent concernant la Convention et ses Protocoles²³⁰. Il a une fonction de coordination centrale du Système d'Observation et d'Information des Alpes (SOIA). Finalement, il est responsable de la réalisation de recherches, en fonction des demandes de la Conférence alpine et du Comité permanent²³¹. Le Secrétaire général est nommé par la Conférence alpine pour un mandat de quatre ans qui peut être reconduit pour deux ans maximum²³². Sa structure permanente assure une stabilité, une transition plus fluide entre les Présidences Alpines et un fonctionnement plus efficace des institutions de la Convention.

²²⁹ Le site internet de la Convention alpine donne la synthèse suivante des tâches du Secrétariat : « [1]es *tâches principales du Secrétariat permanent de la Convention alpine* sont :

- *Le soutien administratif et technique des organes de la Convention alpine*
- *Les relations publiques (communication et diffusion de l'information sur la Convention, ses protocoles et la réalisation de leurs objectifs)*
- *La coordination des projets de la recherche alpine*
- *La facilitation du processus de mise en œuvre de la Convention et la conformité avec ses protocoles*
- *Le système d'observation et d'information des Alpes (SOIA)*
- *Les tâches de traduction et d'interprétation* »

<http://www.alpconv.org/fr/organization/permanentsecretariat/default.html>

²³⁰ Décision VII/2 de la Conférence alpine (2002), « Le Secrétariat permanent de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) », Section C : Droit de proposition.

²³¹ Décision VII/2 de la Conférence alpine (2002), [...] *op. cit.*, Annexe 1, article 3 (a) et (b).

²³² Décision VII/2 de la Conférence alpine (2002), [...] *op. cit.*, Annexe 2.

b) Un Comité de mise en œuvre : une institution politique

Pour aider et encourager les États signataires de la Convention à concrétiser leurs obligations, la septième Conférence alpine a créé un Comité de mise en œuvre (ci-après le « Comité ») en 2002²³³. Cette décision a appliqué l'article 6.e de la Convention alpine. Le Comité est considéré comme un groupe de travail permanent. Le mandat du Comité a été modifié en 2011²³⁴. Il conviendra d'abord s'attacher au premier mandat du comité (α), pour ensuite identifier les modifications qui ont été apportées en 2011 (β).

α) Le mandat 2002 : un plan de travail trop ambitieux

La première procédure du Comité, qui a été établie en 2002²³⁵, est simple d'apparence. Les États fournissaient leur rapport de mise en œuvre de la Convention alpine et de ses Protocoles au comité par le biais du Secrétariat permanent. Ces rapports devaient être fournis tous les quatre ans. Le Comité faisait alors un rapport préliminaire sur chaque État, soulignant d'éventuelles lacunes. Le Comité disposait d'un délai de six mois pour rédiger son rapport. Si l'État concerné ne contestait pas ce document, le Comité rédigeait une série de résolutions guidant les actions de l'État. Le rapport complet était transmis à la Conférence alpine par le biais du Secrétariat permanent et du Comité permanent. Le Comité disposait d'un délai de 2 mois après la réception de la réponse de l'État concerné pour rédiger son rapport final. La forme de ce rapport a été standardisée par la décision de 2002 ; le rapport fourni par l'État distinguait la mise en œuvre de la Convention, de ses protocoles et des résolutions des institutions de la Convention alpine.

À tout moment, n'importe quel État contractant ou un observateur de la Convention pouvait déposer une demande écrite motivée de vérification du non-respect de la Convention et de ses Protocoles. La conséquence de cette demande semblait être une procédure de vérification du Comité. En effet, le point de 2.3 du mandat de 2002 indiquait que le Comité était « *saisi* » d'une telle demande. Le point 3.2.8 du mandat indiquait que la procédure de vérification « *s'applique par analogie aux demandes* ». Cette formulation semblait claire, mais une demande de vérification de non-respect de la Convention et de ses Protocoles n'avait jamais été faite avant la réforme du mandat du Comité en

²³³ Décision VII/4 de la Conférence alpine (2002), « Mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application ».

²³⁴ Procès-verbal de la onzième Conférence alpine (2011), « Éléments pour la refonte de la procédure de vérification ou Éléments relatifs à la révision de la procédure de vérification aux termes de la décision VII/4 de la Conférence alpine », document AC11/A1/3, Annexe 3.

²³⁵ Décision VII/4 de la Conférence alpine (2002), [...] *op. cit.*

2011. Depuis cette réforme, la demande de vérification entraîne une « *procédure de vérification extraordinaire* ».

Le Comité pouvait aussi, avec l'accord de l'État concerné, organiser des visites sur le terrain pour vérifier le respect de la Convention. Le principal effet des rapports du Comité était de servir de base pour les résolutions de la Conférence alpine, leur donnant ainsi plus de visibilité. Le Comité permettait de donner une base factuelle au sujet de l'application de la Convention à travers un travail de recherche important.

β) Le mandat de 2012 : une approche plus thématique

La onzième Conférence alpine (2011) a décidé de modifier le mandat du Comité²³⁶. Elle a justifié sa décision en constatant que la procédure antérieure ne permettait pas au Comité de respecter ses délais au regard de la grande quantité d'informations à traiter. Elle a souligné la difficulté de vérifier la réalisation des mesures annoncées par les parties signataires en cas de lacunes constatées par le Comité. Pour faire face à ces difficultés il a été proposé, à l'occasion du changement de mandat, de concentrer le travail du Comité de vérification sur certains points essentiels afin de limiter la quantité d'informations à traiter. Le nouveau mandat établit une priorité entre les thèmes, en fonction de leurs pertinence actuelle, de leur nature transfrontalière (c'est-à-dire qui affecte plusieurs parties) et de leurs nouveautés. Finalement trois thèmes sont systématiquement privilégiés : ceux de la présidence tournante, ceux du Programme de travail pluriannuel et ceux des décisions de la Conférence alpine.

Depuis le mandat de 2012, la procédure de vérification se fait maintenant en deux phases. La phase 1 de la procédure de vérification ordinaire prévoit la remise de rapports de mise en œuvre par les États signataires tous les dix ans. Sur cette base, le Comité identifie les lacunes dans les actions des États. Dans la phase 2, le comité fait un examen approfondi des domaines ou des lacunes identifiées. En 2012, lors de la conclusion de la première phase 1, le comité a choisi d'approfondir les thématiques du tourisme et de l'utilisation économe des sols dans les Alpes²³⁷. Dans ses recherches, le Comité ne se limite pas aux rapports des États et peut utiliser toutes sources qu'il considère utiles²³⁸. En 2016, le rapport sur la mise en œuvre de la Convention alpine dans le domaine du tourisme a été

²³⁶ Procès-verbal de la onzième Conférence alpine (2011), [...] *op. cit.*, Annexe 3.

²³⁷ Lors de la 17^e réunion du Comité (décembre 2012, Berne).

²³⁸ Procès-verbal de la douzième Conférence alpine (2013), « Mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application (procédure de vérification) », document ACXII/A1/1, Annexe 1.

publié²³⁹. L'objectif des rapports n'est pas uniquement d'observer des manquements à la Convention, mais aussi de valoriser les bonnes pratiques des signataires.

Finalement, il est aussi précisé que « *les rapports du Comité de mise œuvre doivent être rédigés de manière à être compréhensibles y compris pour un large public* »²⁴⁰. Cette instruction montre l'intérêt de ces rapports comme outil de transparence pouvant servir de base pour une pression politique sur un État signataire.

Le Comité a maintenant plus de temps pour traiter les informations fournies par les États signataires. Dans l'ancien mandat de 2002, les rapports des États devaient être fournis tous les quatre ans plutôt que tous les dix ans. D'après M. Mayrhofer (du Secrétariat de la Convention alpine), cette baisse de fréquence pour les rapports nationaux était dû au fait que les États ont peu de changement à signaler dans leurs actions d'application de la Convention. En conséquence, des rapports réguliers présentent peu d'intérêt²⁴¹. Il convient aussi de préciser que les délais de préparation et de rédaction des rapports ont été allongés de six mois à neuf mois pour le rapport préliminaire et de deux mois à six mois pour le rapport final.

Depuis la réforme du mandat du comité en 2011, la procédure extraordinaire est engagée lorsqu'une partie contractante ou un observateur demande la vérification d'un non-respect présumé de la Convention alpine et de ses Protocoles²⁴². Cette procédure est publique et permet une analyse transparente d'un non-respect potentiel de la Convention ou ses Protocoles. Cependant, il ne faut pas conclure que le Comité est un « tribunal des Alpes ». D'une part, les fonctions du Comité sont purement consultatives ; cette instance « *n'est ni conflictuelle, ni judiciaire, ni discriminatoire* »²⁴³. D'autre part, sa procédure extraordinaire nécessite l'action d'une partie contractante ou d'un observateur. Le droit de demande de vérification des observateurs privés est essentiel à l'intérêt de la procédure extraordinaire. Pour des raisons diplomatiques, les parties contractantes (États et l'UE) ont peu de chance de demander des vérifications des actions de leurs voisins. Un manquement à la Convention alpine n'affecte pas directement leurs intérêts sur le court terme. En revanche, des organismes privés tels que la CIPRA et le Club arc alpin (CAA) ont plus de chance de demander une

²³⁹ Rapport final du Comité vérification de la Convention alpine (2016), « Examen approfondi du thème tourisme ».

²⁴⁰ Procès-verbal de la douzième Conférence alpine (2013), [...] *op. cit.*, Annexe 1.

²⁴¹ Minutes of the Workshop on the Implementation of the Protocol on Sustainable Tourism to the Carpathian Convention into National Law, Vienne, décembre 2016, p. 7.

²⁴² Procès-verbal de la douzième Conférence alpine (2013), [...] *op. cit.*, Annexe 1.

²⁴³ Décision ACXIV/A7 de la Conférence Alpine (2016), « Mécanisme de vérification du respect de la Convention Alpine et de ses protocoles d'application », préambule. Le mandat du Comité de vérification est défini dans l'Annexe de cette décision.

procédure extraordinaire ; chose qui fut faite en 2013, quand le Comité fut saisi par le CAA au sujet de la conformité de la construction d'une remontée mécanique sur le site du Piz Val Gronda (Autriche) avec le protocole « Tourisme » de la Convention alpine. Le Comité publia son avis en 2014²⁴⁴. Les seuls à avoir saisi le comité sont des ONG, qui l'on fait à trois reprises :

« 1) Demande du CAA - organisation ayant statut d'observateur - concernant un parc éolien sur le Sattelberg (Italie) ;

2) Demande du CAA - organisation ayant statut d'observateur - concernant un projet de remontée mécanique sur le Piz Val-Gronda (Autriche) ;

3) Demande de CIPRA International - organisation ayant statut d'observateur - concernant l'espace protégé Egartenlandschaft (Allemagne)²⁴⁵ »²⁴⁶.

Après avoir détaillé les évolutions des institutions de la Convention alpine, il convient de les comparer à celles de la Convention des Carpates.

2) Une reprise partielle de ces ajouts par la Convention des Carpates

La Convention des Carpates comporte trois institutions principales. Certaines ont été directement incluses dans le texte de la Convention-cadre en 2003 et d'autres ont été créées par sa Conférence des parties. Il conviendra de détailler ces institutions en commençant par le Secrétariat permanent (a), pour ensuite étudier la Conférence des parties (b) et finalement le Comité de vérification (c).

a) Un Secrétariat permanent prévu par la Convention-cadre

Dès sa création, la Convention des Carpates se dote d'un Secrétariat permanent. Cette dernière a pour fonction de :

- contribuer à la mise en œuvre des Conférences des Parties ;
- préparer et communiquer les rapports pour la conférence ;
- communiquer avec d'autres organismes pertinents à la Convention ;

²⁴⁴ Décision du Comité de vérification de la Convention alpine (2014), « sur la demande présentée par le CAA au sujet du non-respect présumé de l'art. 6 (3) du Protocole tourisme, en rapport avec l'autorisation de construction d'une remontée mécanique sur le site du Piz Val Gronda (Tyrol, Autriche) », ImplAlp/2014/20/6a/3, 10 p.

²⁴⁵ Demande de vérification du non-respect présumé de l'article 11, alinéa 1 du protocole « Protection de la nature et entretien des paysages » de la Convention alpine déposée par la Commission International de la Protection des Alpes (CIPRA), observatrice de la Conférence alpine, en raison de 20 modifications de l'arrêté portant création du paysage protégé « Egartenlandschaft um Miesbach » dans le district (Landkreis) de Miesbach, 11 p.

²⁴⁶ Rapport ACXIII/A1 du Comité de vérification à la Conférence alpine (2014), 5 p.

- faciliter la recherche et la communication pertinente à la Convention.

Finalement, la Convention des Carpates comporte une clause donnant au Secrétariat permanent toutes autres fonctions que la Conférence des parties veut lui attribuer²⁴⁷.

Une différence notable entre les sources de financement des secrétariats de la Convention alpine et des Carpates doit être relevée. Le financement du Secrétariat permanent de la Convention alpine est réparti entre les États signataires²⁴⁸. A sa création, le secrétariat de la Convention des Carpates dépend du soutien du Programme des Nations-Unis pour l'Environnement (PNUE) pour les locaux qu'il occupe. Il est financé de manière volontaire par des États signataires et non-signataires²⁴⁹. À l'heure actuelle, les fonctions de secrétariat sont remplies par le PNUE et la situation est considérée comme permanente depuis 2014²⁵⁰.

Cette situation illustre une solidarité entre les différents pays européens et l'une des fonctions très utiles des organes de grandes institutions transnationales comme l'ONU et l'UE, qui soutiennent aussi le secrétariat à travers son programme contribuant à la coopération transnationale dans la zone Centre, Adriatique, Danube et sud-est de l'Europe (CADSES). Le soutien du PNUE atteste aussi la difficulté du financement lors de la mise en place d'institutions permanentes transnationales. Cette expérience montre qu'une exploitation pragmatique des ressources à disposition ainsi qu'une pression politique sur les États concernés, menée par une ONG comme la CIPRA par exemple, permet de contrer les difficultés financières.

²⁴⁷ Convention des Carpates (2003), article 15 « Secrétariat ».

²⁴⁸ Décision VII/4 de la Conférence alpine (2002), « Mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application », Annexe 2.

²⁴⁹ Le secrétariat de la Convention des Carpates était soutenu par : « le Gouvernement autrichien, la République tchèque, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Suisse, la Slovaquie et l'Ukraine. Il est également soutenu par la Commission européenne dans le cadre du programme CADSES » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « Government of Austria, the Czech Republic, Hungary, Italy, Poland, Switzerland, Slovakia and Ukraine. It is also supported by the European Commission through the CADSES programme ». Texte extrait de Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe et European Academy Bolzano, *Handbook on the Carpathian Convention*, Szentendre, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2007, p. 149.

²⁵⁰ Extrait du site internet de la Convention des Carpates : « Depuis 2004, le secrétariat est assuré par ONU Environnement à travers son bureau à Vienne ("ad interim" jusqu'en 2014) » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « Since 2004, the secrétariat has been provided by UN Environment through its Office in Vienna (until 2014 "ad interim") », <http://www.carpathianconvention.org/secrétariat.html>

b) Une Conférence des parties classique

Chaque État signataire a son propre représentant à la Conférence des parties (ci-après, COP)²⁵¹. Les conférences ordinaires sont habituellement organisées tous les trois ans par la présidence des COP. Des réunions extraordinaires sont possibles. La responsabilité de la présidence de la COP est répartie entre les parties contractantes. La COP a le pouvoir d'adopter des protocoles, des amendements aux protocoles et la Convention. La Conférence revoit les rapports qui lui sont soumis, adopte les règles financières, le budget des institutions de la Convention et peut émettre des recommandations. La COP peut aussi créer des groupes de travail (*Subsidiary bodies* dans la version anglaise originale), permettant des rapports détaillés sur des thématiques précises²⁵². Il convient de noter que le comité de mise en œuvre de la Convention des Carpates est un groupe de travail. Comme le Secrétariat permanent, la COP peut exercer n'importe quelle fonction nécessaire à la mise en œuvre de cette Convention.

Listes des COP de la Convention des Carpates

Période	Présidence	Lieu et date de la Conférence des Parties
2014-2017	Hongrie	Lillafüred, Hongrie - 2017
2011-2014	République tchèque	Mikulov, République tchèque - 2014
2008-2011	République slovaque	Bratislava, République slovaque - 2011
2006-2008	Roumanie	Bucarest, Roumanie - 2008
2003 - 2006	Ukraine	Kiev, Ukraine - 2006

c) Un Comité de mise œuvre créé rapidement, mais au mandat limité

Dès sa première COP en 2006, la Convention des Carpates approuve la création d'un Comité de mise en œuvre (ci-après Comité)²⁵³. Très active, cette dernière a tenu une réunion annuelle depuis sa création²⁵⁴.

²⁵¹ La COP de la Convention des Carpates (2003) est régie par son article 14 « Conference of the Parties ».

²⁵² Pour plus d'information sur les groupes de travail de la Convention des Carpates, voir son article 16 « Subsidiary bodies ».

²⁵³ Le Comité (« *Implementation Committee* » dans l'anglais original) a été créé par la Décision COP1/3 de la première COP de la Convention des Carpates (2006), « Programme of work and budget of the Carpathian Convention », paragraphe 4.

²⁵⁴ La liste des réunions du Comité de mise en œuvre est donnée à l'adresse suivante :

<http://www.carpathianconvention.org/implementation-committee-50.html>

Le Comité a le pouvoir d'évaluer l'application de la Convention des Carpates et de ses protocoles. Il doit se réunir annuellement pour produire des rapports et des recommandations à ce sujet²⁵⁵. Une procédure de rapports réguliers de mise en œuvre des États (la régularité est déterminée par la COP), avec un rapport possible d'ONG, est prévue dans tous les protocoles de la Convention des Carpates²⁵⁶. Un format de rapport pour le protocole sur la préservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et des paysages a été adopté par la quatrième Conférence des Parties en 2014²⁵⁷. Cependant, la fréquence des rapports n'a pas été précisée.

A la différence du Comité de mise en œuvre alpin, les procédures de vérification extraordinaires ne sont pas mentionnées dans les termes de référence de celui des Carpates. La notion d'un signalement de non-conformité soupçonnée au protocole était prévue dans l'ébauche du protocole révisé « Tourisme et agriculture » de la Convention des Carpates²⁵⁸. Cette proposition n'a pas été reprise dans la version finale du protocole « Tourisme » de la Convention des Carpates.

Une telle procédure extraordinaire serait souhaitable. L'expérience de la Convention alpine prouve qu'elle permet de compenser le manque de moyens du Comité de mise en œuvre. En effet, il serait impossible pour le Comité de faire une vérification systématique de tous les projets dans tout le massif. Cependant, certaines ONG spécialisées et engagées pourraient contribuer à cette vérification. De plus, comme le prouve l'expérience alpine, une ONG aura plus de chance d'agir qu'un État. En effet, toutes les procédures extraordinaires du Comité de vérification de la Convention alpine ont été demandées par des ONG, pas par des États membres.

Les institutions sont essentielles au bon fonctionnement d'une convention-cadre et peuvent être modifiées pour mieux remplir leurs rôles respectifs. Les conventions montagnardes européennes ont pu évoluer en créant de nouvelles institutions ou en changeant leur mandat.

²⁵⁵ Terms of Reference for the Carpathian Convention Implementation Committee (2006), point f) .

²⁵⁶ Protocole de la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 28 ; Protocol on Sustainable Forest Management (2011), article 25 ; Tourism protocol (2012), article 32 et Protocol on Sustainable Transport (2014), article 22.

²⁵⁷ Décision COP4/11 (2014) de la quatrième COP de la Convention des Carpates (2006), « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity, article 4 of the Carpathian Convention », paragraphe 1.

²⁵⁸ Le projet de Protocole « Tourisme » à la convention des Carpates se trouve dans le document suivant : Report of the Third Meeting of the Carpathian Convention Working Group on Sustainable Tourism (2010), Annex 4 « Revised Protocol and Comments ».

Conclusion de chapitre : Les bases européennes d'un *corpus* mondial

Dans ce chapitre sur la Convention alpine et sur la Convention des Carpates, nous avons vu que ces dernières sont liées au contexte historique et politique propre à l'Europe. Il existait une volonté, non seulement de reconnaître le besoin d'action pour préserver les richesses vulnérables propres à cet écosystème montagnard, mais également le fait que cette action devait prendre la forme d'une norme juridique obligatoire, transnationale et spécifique à un massif montagneux. Nous avons aussi constaté les limites de cette volonté politique dans le contexte européen à propos des projets de normes juridiques spécifiques à la montagne du Conseil de l'Europe. L'échec de ces projets a montré les difficultés de créer un ensemble normatif propre à la montagne sans viser un massif précis pour deux raisons : la difficulté de définir la notion de « montagne » à l'échelle d'un continent et la multiplicité des parties. Ce dernier facteur rendait la création d'une entente commune plus difficile qu'à l'échelle d'un massif.

Vu les limites de la volonté politique des États, nous pouvons conclure que la création de la Convention alpine et la reprise de sa formule par la Convention des Carpates étaient effectivement, selon la formule de M. Götz, un « petit miracle ». Ces difficultés expliquent la formulation peu contraignante de certaines stipulations. Cependant, ces Conventions-cadres sont également dotées de structures institutionnelles ainsi que de la possibilité d'évoluer à travers la création de protocoles. Cette possibilité d'évolution a le double avantage de s'adapter au contexte politique et scientifique. Il y a là une approche souple et pragmatique sur le plan politique. Un État hésitant sera plus enclin à s'engager dans une convention-cadre que dans un traité plus classique créant un ensemble d'obligations complet immédiatement après sa ratification.

Les Conventions des Alpes et des Carpates ont donc su se montrer pragmatiques vu leur contexte politique. Elles ont cependant eu des difficultés à concrétiser les obligations stipulées. En effet, les deux systèmes conventionnels n'ont toujours pas publié des protocoles pour chaque thématique prévue et ceux qui existent ne sont pas encore pleinement appliqués. Cependant, la structure institutionnelle propre à une convention-cadre laisse un espoir de développement futur.

Si la mise en œuvre actuelle des deux seules conventions montagnardes existantes reste encore mitigée, elles ont néanmoins le mérite d'exister et d'avoir un impact. Ces premières expériences dans le développement du droit transnational de la montagne indiquent que tout développement futur devrait suivre la « formule alpine » : la création de normes propres à un massif transnational sous la forme d'une convention-cadre.

Chapitre 2. Au-delà de l'Europe : une prise de conscience mondiale des enjeux montagnards

Les premiers développements du droit international de l'environnement n'ont pas accordé d'attention spécifique à la montagne. On peut toutefois relever quelques exceptions dans le cadre de l'ONU. Durant les années 1970, le programme « *Man and biosphere* » de l'UNESCO développe un programme de promotion de recherche interdisciplinaire sur la conservation et l'utilisation naturelle de ressources en montagne (MAB 6). Plus spécifiquement, ce programme mène une étude de l'impact des activités humaines sur les écosystèmes de montagne et de toundra²⁵⁹. En 1983, le *International Centre for Integrated Mountain Development*²⁶⁰ (ci-après l'ICIMOD) fut créé sous les auspices de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (ci-après UNESCO). L'ICIMOD est un centre de partage de connaissances et de pratiques au service de huit États de la région himalayenne de l'Hindu-Kush²⁶¹.

La Convention alpine (1991) fut le premier texte de droit transnational visant explicitement et spécifiquement un massif montagneux. Elle a été complétée par neuf protocoles qui renforcent son importance et la rendent plus crédible aux niveaux régional et international. Le « modèle alpin » (entendu ici comme celui d'une convention-cadre propre à un massif dans un objectif de développement durable sur les plans humain et environnemental) est repris par la Convention des Carpates. Également en Europe, le Protocole instaurant la Communauté de travail des Pyrénées (CTP) fut signé en 1993²⁶². Ce Protocole est une application de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales²⁶³ du Conseil de l'Europe. La CTP avec son consortium, créé en 2005, est une coopération interrégionale transfrontalière. Le consortium n'est pas ouvert aux États français et espagnol ; des régions et la Principauté d'Andorre sont les seuls membres²⁶⁴.

Dans le présent chapitre, nous étudierons la réaction mondiale à la Convention alpine à travers la *soft law* mondiale. Nous nous focaliserons sur les éléments spécifiques à la montagne issus des

²⁵⁹ Rudaz (G.), « The Cause of Mountains : The Politics of Promoting a Global Agenda », in *Global Environmental Politics Vol 11/4*, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 2011, p. 43.

²⁶⁰ Le Centre International pour le Développement Intégré de la Montagne.

²⁶¹ Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Chine, Inde, Myanmar, Népal, et Pakistan.

²⁶² Pour plus d'informations sur la CTP, voir Garcia-Ureta (A.), « The Pyrenees : Missing a Convention ? » in *Environmental Protection and Mountains*, Innsbruck/Bolzano- Bøzen, éd. Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2011, 23 p.

²⁶³ Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (1980), STE n°106, Conseil de l'Europe.

²⁶⁴ Les membres du CPT sont : des régions françaises (la Nouvelle Aquitaine et l'Occitanie Pyrénées-Méditerranée) ; des régions espagnoles (le Pays basque (Euskadi), la Navarre, l'Aragon et la Catalogne) ; et la principauté d'Andorre.

Sommets de la terre ; plus spécifiquement, le Sommet de Rio de 1992 et celui de Johannesburg de 2002. Les Sommets de Stockholm (1972) et de Nairobi (1982) ne seront pas étudiés puisqu'ils n'accordent pas de contenu spécifique et explicite à la montagne. Les textes de *soft law* étudiés seront les principales déclarations et actions issues des Sommets de la terre pertinents. Une attention particulière sera accordée au texte du chapitre 13 de l'Action 21 de 1992, dédié à la montagne, et à la déclaration d'une Année internationale de la montagne (ci-après l'AIM) en 2002.

Ces textes de droit transnational sont non obligatoires, mais créent des engagements politiques des États signataires à l'échelle mondiale. Le poids politique de ces engagements dépend de leur processus de création, du nombre d'États signataires et du texte en cause. Le présent chapitre aura pour but d'identifier ces engagements et d'en mesurer le poids politique. De surcroît, ces engagements sont parfois à la source de normes juridiques obligatoires nationales ou internationales. En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la création de la Convention des Carpates et l'AIM étaient intimement liées. Les engagements non obligatoires sont également l'un des moteurs de la mise en place d'institutions ou d'alliances collaboratives entre États. La Conférence de Munich de 1974 sur la mise en valeur des environnements de montagne fut à l'origine de l'impulsion pour la création de l'ICIMOD²⁶⁵. Ces alliances permettent un rappel régulier des obligations de leurs membres et une coordination des politiques nationales pour leur mise en œuvre.

Le Préambule de l'Action 21 établit que la mise en œuvre du programme est principalement de la responsabilité des gouvernements²⁶⁶ à l'échelle nationale. A l'échelle internationale, l'objectif principal est la coopération²⁶⁷. Le présent chapitre se concentrera sur les objectifs internationaux des déclarations mondiales de la montagne. Après les avoir établis, nous identifierons les réactions des États à ces derniers, notamment en termes de création de structures institutionnelles de coopération internationale. Ces structures de coopération entre États sont qualifiées d'organisations internationales.

²⁶⁵ Ives (J. D.), « Mountain research and development - Passé, présent et futur de la revue », in *Unasylva* - No. 195 - Soulever des Montagnes, Vol. 49, 1998/4.

²⁶⁶ Extraits du préambule de l'Action 21 (1992) : « 1.3 (...) La bonne application de l'Action 21 est la première et la plus importante des responsabilités des gouvernements. ». (...) « Le terme "gouvernements" utilisé ici est réputé inclure la Communauté économique européenne dans ses domaines de compétence ».

²⁶⁷ Extrait du préambule de l'Action 21 (1992) : « 1.3 Action 21 aborde les problèmes urgents d'aujourd'hui et cherche aussi à préparer le monde aux tâches qui l'attendent au cours du siècle prochain. C'est un programme qui reflète un consensus mondial et un engagement politique au niveau le plus élevé sur la coopération en matière de développement et d'environnement. La bonne application de l'Action 21 est la première et la plus importante des responsabilités des gouvernements. Les stratégies, plans, politiques et processus nationaux sont vitaux pour ce faire. La coopération internationale doit venir appuyer et compléter les efforts nationaux. Dans ce contexte, le système des Nations Unies a un rôle essentiel à jouer. D'autres organisations internationales, régionales et sous-régionales devront également contribuer à cet effort. Il faudrait de même encourager la participation du public la plus large possible et la contribution active des organisations non gouvernementales et d'autres groupes ».

Définir cette formule est un exercice difficile²⁶⁸. En effet, le Professeur Virally a écrit : « [i]l n'existe pas de définition universellement acceptée de l'organisation internationale ». Ce même auteur en donnait la définition suivante : « (...) une organisation peut être définie comme une association d'États, établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes, chargée de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt commun par une coopération entre eux. Cette définition met en lumière cinq caractères spécifiques de l'organisation internationale : la base interétatique, la base volontariste, l'existence d'un appareil d'organes permanent, l'autonomie, la fonction de coopération »²⁶⁹.

Le professeur Virally limitait les organisations internationales à des associations exclusives aux États. Cependant, une analyse complète des organisations coopératives transnationales de l'environnement ne saurait ignorer les acteurs privés. Nous avons vu l'influence de la CIPRA dans l'histoire de la Convention alpine. De plus, nous verrons dans le présent chapitre que les plus grandes organisations à l'échelle internationale spécifiques à la montagne ont pour membres des États, des ONG et des organisations intergouvernementales (OIG). Nous pouvons citer le Partenariat de la montagne comme un exemple pertinent. Pour ce chapitre, nous appellerons ces organisations regroupant des États et des ONG des organisations mixtes. Cette pratique n'est pas limitée à la montagne et fut codifiée lors du Sommet de Johannesburg de 2002 sous l'appellation de Partenariat de Type II. Hormis cette différence, les caractéristiques des organisations mixtes sont les mêmes que celles des organisations internationales « classiques ».

Pour évaluer la prise de conscience mondiale des enjeux de la montagne, nous identifierons dans un premier temps les engagements politiques et moraux des États tirés des déclarations mondiales de l'environnement pertinentes (Section 1). Ceci fait, nous analyserons les structures institutionnelles plus formelles et de long terme mises en place par les États, notamment les alliances intergouvernementales. Nous accorderons une attention particulière aux développements en dehors de l'Europe, la dimension européenne ayant été traitée dans le chapitre précédent. Nous adopterons une approche souple, propre au droit transnational, et nous prendrons aussi en compte la création de structures mixtes. Ce cadre institutionnel sera analysé dans un second temps (Section 2).

²⁶⁸ Le traité de Vienne (1969) ne distingue pas entre les organisations interétatiques et les organisations internationales (comme l'indique son article 2.1 i) : « l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale ».

²⁶⁹ Virally (M.), « Définition et classification : approche juridique », in *Le droit international en devenir*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, pp. 227-240.

Section 1. Du régional au global : un rayonnement de la Convention alpine à l'ONU

Après la publication de la Convention alpine en 1991, on assiste à une prise de conscience mondiale de l'importance du milieu de la montagne. Cette prise de conscience se manifeste à travers le texte de l'Action 21, le programme de coopération mondiale du XXI^e siècle approuvé au Sommet de Rio (1992). Le chapitre 13 « Gestion des écosystèmes fragiles : mise en valeur durable des montagnes », traite explicitement et exclusivement de la montagne. Les océans et les mers sont les seuls autres écosystèmes à recevoir leur chapitre spécifique dans l'Action 21. Le texte de l'Action 21 est une déclaration de *soft law* non obligatoire ; cependant, elle manifeste une attention importante et spécifique aux montagnes de la plupart des États du monde. Ce texte renforce le poids politique mondial des arguments pour une politique spécifique à la montagne.

D'autres sommets mondiaux pour l'environnement: le Sommet de Johannesburg (2002) et la déclaration « L'avenir que nous voulons » (2012) ont aussi accordé une section de leur texte à la montagne. Néanmoins, le chapitre 13 de l'Action 21 et l'AIM restent les deux événements mondiaux les plus notables. Le premier est un texte développé. Le second donne un poids politique considérable aux enjeux de la montagne et consacre la nécessité du développement durable de cet écosystème. Ce dernier fut le deuxième, après les océans en 1998, à recevoir « son » année internationale.

Pour mieux appréhender l'importance des enjeux de la montagne, nous analyserons les justifications d'un tel intérêt porté à la montagne par ces deux événements majeurs. Il conviendra aussi d'identifier les objectifs de ceux-ci. Pour ce faire, il conviendra de se fonder sur les textes des déclarations, tout en prenant en compte leurs contextes historiques respectifs. Les objectifs de l'AIM ne se trouvent pas dans les documents menant à sa proclamation. En effet, ces derniers sont sommaires et procéduraux. Les arguments justifiant la proclamation de l'AIM se trouvent dans le contexte historique et les déclarations durant cette année, notamment les déclarations de Bichkek et de Johannesburg.

Dans cette perspective d'analyse et d'identification des objectifs des déclarations en question nous étudierons d'abord le chapitre 13 de l'Action 21 (§ 1). Puis nous examinerons l'AIM dans un second temps (§ 2).

Paragraphe 1. Le chapitre 13 de l'Action 21: une reconnaissance sans précédent de la montagne au contenu limité

La Conférence de Rio de 1992, aussi appelé le « Troisième Sommet de la Terre », fut la troisième grande conférence mondiale sur l'environnement après celle de Stockholm en 1972 et celle de Nairobi en 1982. En amont du sommet de 1992, plusieurs groupes de réflexion ont été mis en place pour préparer des documents de travail. Le résultat final fut la proclamation de la déclaration de Rio²⁷⁰. Elle contient 26 principes et a été accompagnée de l'Action 21, un plan de mise en œuvre des principes de Rio pour le XXI^e siècle. Le Sommet de 1992 a également produit trois conventions internationales²⁷¹ et une déclaration²⁷² sur le développement durable.

Suivant l'exemple de la Déclaration de Stockholm de 1972, celle de Rio ne fait pas mention d'une action spécifique à un écosystème, montagnes comprises. Cependant, l'Action 21 consacre l'un de ses quarante chapitres à l'exploitation durable des montagnes. Les développements qui suivent se focaliseront sur ce chapitre. L'Action 21 a proposé une approche pratique de l'application des politiques de développement durable et « *visait à fournir un plan d'action détaillé à l'échelle mondiale, nationale et locale par les organisations des Nations Unies, les gouvernements et les principaux groupes* »²⁷³. L'Action 21 fut issue de deux ans de préparation ; ce processus sera brièvement détaillé ici.

Se fondant sur une décision du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Assemblée générale de l'ONU décida de créer une commission spéciale dans une série de décisions et de résolutions de 1980 à 1983²⁷⁴. La Commission fut « *chargée de proposer des stratégies à long terme en matière d'environnement qui permettraient d'assurer un développement durable jusqu'à l'an 2000 et au-delà* »²⁷⁵. Les travaux de la Commission devaient

²⁷⁰ Une description détaillée du processus de préparation et du déroulement de la Conférence de Rio est donnée dans l'article suivant : Kiss (A. C.) et Doumbe-Bille (S.), « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », in *Annuaire français de droit international* vol. 38, 1992, pp. 823-843.

²⁷¹ Ces trois conventions sont : la Convention sur la diversité biologique (1992), la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992) et la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (1992).

²⁷² La Déclaration sur la gestion durable des forêts (1992).

²⁷³ Extrait de Sustainable Development in the 21st century (SD21), *Detailed review of implementation of Agenda 21 - synthesis*, Division du développement durable de l'ECOSOC, 2012, p. 1 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Agenda 21 sought to provide a comprehensive blueprint of action to be taken globally, nationally and locally by organizations of the UN, governments, and major groups* ».

²⁷⁴ Une description détaillée des décisions et résolutions qui ont mené à la Déclaration de Rio est donnée dans le document Déclaration de Rio du United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012.

²⁷⁵ Extrait du document Déclaration de Rio du United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012, p. 1.

servir de fondation pour les négociations de 1992, notamment dans la thématique des liens entre les aspects socio-économiques et l'environnement. La nécessité de tels préparatifs était évidente, particulièrement après l'échec des négociations de Nairobi en 1982²⁷⁶. La Commission fut créée en 1983 et adopta le nom de « Commission mondiale de l'environnement et du développement » en 1984. Mme Brundtland mena ses travaux. En 1987, le rapport Brundtland, aussi connu sous le titre « Notre Avenir à tous », fut publié. Ce rapport souligne plusieurs enjeux ; un développement inconciliable avec la préservation de l'environnement, la dégradation de l'environnement résultant de la pauvreté et finalement l'exacerbation de cette dernière au plan mondial à travers les inégalités Nord-Sud²⁷⁷. Selon ce rapport, la solution à ces enjeux est le développement durable, défini comme la capacité « de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs »²⁷⁸. Le but principal du rapport était de réduire la misère humaine, qui est qualifiée de « *mal en soi* », en assurant le développement économique durable des populations pauvres. Dans cet objectif, l'humanité devrait adopter un mode de vie qui respecte les limites écologiques de la planète²⁷⁹.

Le rapport n'accorde aucune attention spécifique aux montagnes. Les océans, l'Antarctique et l'espace extra-atmosphérique sont les seuls écosystèmes visés spécifiquement, car ce sont des lieux où la juridiction nationale est absente²⁸⁰. Les montagnes sont seulement données comme exemples de zones menacées par la surexploitation et l'érosion des sols. Il est également précisé que la population des montagnes est pauvre et isolée. Le rapport Brundtland fut adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en 1987²⁸¹. Un autre document préparatoire « Étude des perspectives en matière d'environnement jusqu'à l'an 2000 et au-delà », établi par le Comité préparatoire intergouvernemental d'intersessions, fut adopté par le PNUE²⁸². Ce rapport ne fait aucune allusion aux montagnes, mais fait référence aux mers et aux océans comme « problèmes d'importance mondiale ».

²⁷⁶ Aucune déclaration et aucun engagement ne fut pris lors de la Convention de Nairobi. En 1982, la guerre des Malouines dominait la scène internationale et le président américain Ronald Reagan n'exprimait aucun intérêt pour la conférence. Voir Vaillancourt (J-G.), « Action 21 et le développement durable », in Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Vol. 3/3, 2002.

²⁷⁷ « *Notre avenir à tous* », Brundtland report, la version anglaise date de 1987 et la traduction française officielle date de 1988, p. 12.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 14

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 14.

²⁸⁰ *Notre avenir à tous*, pp. 213-214.

²⁸¹ Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, A/RES/42/187, « Rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement », 1987.

²⁸² Le Conseil d'administration du PNUE adopta le document par sa décision 14/13 de 1987, le texte de l'étude se trouve dans la deuxième Annexe de la décision.

En nous fondant sur ces travaux préparatoires, nous pouvons conclure que l'idée d'un chapitre spécifique à la montagne fut absente des travaux préparatoires accessibles au public. Le texte final de l'Action 21 fut débattu à huis clos de 1991 à 1992²⁸³. Il est donc difficile de déterminer l'origine précise de cette initiative.

Dans cette analyse du 13^e chapitre de l'Action 21, nous identifierons d'abord les justifications pour cette approche spécifique à la montagne (A). Dans un second temps, nous analyserons le contenu du chapitre 13 de l'Action 21 pour établir les objectifs du texte (B). Nous concluons avec un regard bref sur la mise en œuvre de l'Action 21 (C).

A. Un chapitre d'une grande importance symbolique justifié par la spécificité montagnarde

Dans son préambule, l'Action 21 déclare que son programme « *reflète un consensus mondial et un engagement politique au niveau le plus élevé sur la coopération en matière de développement et d'environnement* ». L'Action 21 dédie l'un de ses quarante chapitres, chacun représentant un engagement politique, au développement durable des régions de montagne. Il s'agit de la première reconnaissance à l'échelle mondiale de la question des montagnes et de leur traitement spécifique et exclusif²⁸⁴. Les enjeux montagnards sont devenus l'une des thématiques indépendantes du développement durable, au même titre que la gestion des sols par exemple. M. F. Price souligne cet aspect : « [l]e Chapitre 13 d'Action 21 a marqué le passage d'une approche sectorielle qui traitait isolément l'eau, la foresterie, l'agriculture ou le tourisme, par exemple, à une approche intégrée de la mise en valeur durable des montagnes »²⁸⁵. De plus, ce chapitre a mis la question de la gestion des montagnes au même niveau d'intérêt que le changement climatique (chapitre 14), la désertification (chapitre 12), la préservation de la diversité biologique (chapitre 15), les océans et les mers (chapitres 17 et 18) et la gestion des déchets (chapitres 19, 20, 21 et 22)²⁸⁶. Toutes ces thématiques, qui ont

²⁸³ Programme d'information de la CNUED, Département de l'information, Organisation des Nations Unies, New York, 1992 (<http://www.un.org/french/events/rio92/rioround.htm>) : « [l]a réunion des chefs d'État et de gouvernement a attiré l'attention mondiale sur Rio de Janeiro et sur la nécessité d'un développement écologiquement rationnel. Pourtant, c'est au cours de séances de négociation à huis clos que s'est fait le gros du travail de la Conférence, débouchant sur l'Action 21, la Déclaration de Rio et la déclaration sur les principes relatifs aux forêts ».

²⁸⁴ Macchi (M.), *Mountains of the World - Ecosystem Services in a Time of Global and Climate Change : Seizing Opportunities - Meeting Challenges*, Kathmandu, ICIMOD, 2010, p. 2.

²⁸⁵ Price (M. F.), « Les montagnes : des écosystèmes essentiels pour la planète », in *Unasylva* Vol 49. 1998/4, Division de l'information de la FAO, 1998.

²⁸⁶ Price (M. F.), « Introduction : Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, p. 1.

partagé la section de l'Action 21 « Conservation et gestion des ressources aux fins du développement », ont reçu leur propre convention juridiquement obligatoire mondiale à l'exception du développement durable des montagnes²⁸⁷.

Cette attention portée à la montagne est justifiée dans le chapitre 13 par l'importance des ressources de la montagne et leurs vulnérabilités²⁸⁸. Dans son premier paragraphe, le texte énonce les richesses des régions de montagne : « [l]es montagnes sont un important réservoir d'eau, d'énergie et de diversité biologique. En outre, elles contiennent des ressources essentielles telles que les minéraux, les produits forestiers et agricoles, et les services récréatifs. En tant que grands écosystèmes au sein de l'écologie complexe de notre planète, les environnements de montagne sont indispensables à la survie de l'écosystème mondial ». L'importance des ressources d'eau douce est particulièrement soulignée dans le texte. En effet, dans le paragraphe 13.12, il est indiqué : « [e]nviron 10 % de la population mondiale sont tributaires des ressources des montagnes. Une proportion beaucoup plus grande encore prélève d'autres ressources des montagnes, l'eau en particulier ». Le paragraphe 13.13 ajoute : « [p]rès de la moitié de la population mondiale est influencée de diverses manières par l'écologie des montagnes et la dégradation des bassins hydrographiques ».

Dans un second temps, le premier paragraphe souligne la vulnérabilité de ces régions et par là, le risque qu'elles perdent leurs ressources : « [t]outefois, les écosystèmes de montagne se modifient rapidement. Ils sont exposés à une érosion accélérée du sol, à des glissements de terrain et à une perte rapide de l'habitat et de la diversité génétique. Sur le plan humain, la pauvreté est très répandue parmi les montagnards et les connaissances des populations autochtones se perdent. En conséquence, la plupart des régions montagneuses du globe sont soumises à une dégradation de leur environnement » [...] « C'est pourquoi une gestion convenable des ressources des montagnes et un développement socio-économique de leur population justifient une action immédiate ».

L'idée d'un chapitre spécifique et exclusif à la montagne rencontra une certaine résistance. En

²⁸⁷ Les différentes conventions pertinentes sur ces thématiques sont les suivantes: la conférence de Genève (1958) et la Convention de Montego Bay (1982) pour les mers et les océans ; la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989) ; la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997) ; la Convention sur la diversité biologique (1992) ; la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992) et la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification de (1992).

²⁸⁸ Ces différents aspects de la montagne seront analysés de manière factuelle dans le cinquième chapitre de cette thèse traitant de la spécificité montagnarde. Le présent chapitre citera simplement le texte.

effet, le représentant de la FAO argumentait aux réunions de préparation de la Conférence de Rio que le contenu du chapitre 13 de l'Action 21 était déjà pris en compte dans d'autres chapitres. De plus, certains considéraient que la localisation et la diversité des montagnes n'en faisaient pas une question mondiale²⁸⁹.

Sur ce sujet, M. F. Price a écrit : « [l]ors des réunions préparatoires, l'introduction d'un chapitre spécial sur les montagnes a rencontré une forte opposition de la part de ceux qui considéraient que les différents chapitres ou conventions du document final recouvraient les divers problèmes qui se posent en montagne. Toutefois, avec l'appui de la Direction suisse de la coopération au développement (SDC), un groupe restreint de spécialistes et de théoriciens du développement qui avaient travaillé à la mise en œuvre du programme MAB 6, dans la Commission de l'UGI, de l'ICIMOD, de l'IMS et de l'UNU, ont obtenu, à la quatrième session de la Commission préparatoire en avril 1992, qu'un chapitre autonome sur les montagnes soit introduit dans le projet de document final. Ce groupe, appelé Action pour les montagnes, a défendu l'introduction d'un chapitre séparé sur la base de deux documents : un ouvrage de 391 pages, *The State of the World's Mountains*, recensant toutes les régions montagneuses du monde (Stone, 1992), et un autre, de 44 pages, *An Appeal for the Mountains* (Action pour les montagnes, 1992) »²⁹⁰.

D'autres sources indiquent également qu'une bonne diffusion et sensibilisation aux informations concernant la montagne était la cause principale du chapitre spécifique à la montagne dans l'Action 21. En effet, l'Université des Nations Unies considère que son projet de recherche et de sensibilisation « *The Mountain Ecology and Sustainable Development* »²⁹¹, coordonné par les Professeurs Bruno Messerli et Jack D. Ives en 1978, fut l'une des causes de l'inclusion d'un chapitre 13 dans l'Action 21²⁹². Ce projet a rassemblé des scientifiques, professionnels, utilisateurs de la montagne avec des politiques dans l'objectif d'identifier les enjeux spécifiques de l'écosystème et leurs solutions. Le secteur privé fut aussi impliqué dans la rédaction du chapitre 13, comme l'a écrit M. F. Price : « [e]n parallèle à ce processus intergouvernemental, un processus non gouvernemental a eu lieu. Son importance fut soulignée par l'LAGM (note de l'auteur : le groupe *ad hoc* inter agences sur les montagnes créé par la FAO), reconnaissant que le processus qui avait conduit au Chapitre 13 - contrairement à de nombreux autres chapitres d'Action 21 - avait été conduit par un nombre relativement restreint d'universitaires et d'experts du développement, principalement des pays

²⁸⁹ Rudaz (G.), « The Cause of Mountains : The Politics of Promoting a Global Agenda », [...] *op. cit.*, p. 43.

²⁹⁰ Price (M. F.), « Les montagnes : des écosystèmes essentiels pour la planète », [...] *op. cit.*

²⁹¹ Ives (J. D.), « Mountain research and development - Passé, présent et futur de la revue », [...] *op. cit.*

²⁹² Jansky (L), « UNU and Sustainable Mountain Development », in *Mountain Research and Development* vol. 20-2, 2000, pp. 188-189.

industrialisés »²⁹³. Cet aspect de la rédaction a été critiqué par le même auteur. Il a considéré que le groupe limité en taille et en expertise est à l'origine des lacunes du chapitre 13²⁹⁴. Un texte que nous allons maintenant analyser.

B. Un contenu critiqué pour son manque d'ambition

Le chapitre 13 de l'Action 21 avait pour but de sensibiliser et d'encourager la création de projets de promotion et de protection des régions montagnardes. Le chapitre 13 vise deux domaines d'activités. Le premier concerne l'acquisition et la diffusion d'informations scientifiques pertinentes pour le développement durable des montagnes. Le second a pour sujet la gestion des ressources d'eau douce et de l'économie de l'écosystème²⁹⁵. Il n'y a pas de justification claire dans le texte ou en doctrine de cette distinction entre les deux thématiques. Cette dernière semble sans intérêt et cette conclusion fut prouvée par la pratique. En effet, dans la mise en œuvre du chapitre, ces questions ont été traitées de façon intégrée, c'est-à-dire sans distinctions particulières entre les deux thèmes. Cet aspect de la mise en œuvre fut souligné par le rapport du Secrétaire général à la Commission des Nations Unies pour le développement durable (CDD) de 1997²⁹⁶ et par le rapport sur le chapitre 13 de l'Action 21 de M. F. Price, publié en 1997²⁹⁷. Deux autres lacunes sont à souligner dans le chapitre : le document ne définit pas la notion de montagne ou la notion de développement durable des montagnes²⁹⁸. Toutefois, ces dernières lacunes ne semblent pas être les causes du manque de concrétisation des objectifs du chapitre.

Le premier domaine d'activités du chapitre 13 de l'Action 21 se limite à l'acquisition et au renforcement des connaissances pour le développement durable des montagnes. Il s'agit de la mise en place et de la diffusion d'études scientifiques touchant à tous les aspects de la montagne, y compris ses caractéristiques socio-économiques. Les objectifs, donnés dans le paragraphe 13.5 du chapitre,

²⁹³ Price (M. F.), « Introduction : Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond », [...] *op. cit.*, pp. 1-3 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [p]arallel to this intergovernmental process, a non-governmental process took place. Its importance was underlined by the IAGM (author's note : *ad hoc* Inter-Agency Group on Mountains created by the FAO), recognizing that the process that had led to Chapter 13 – in contrast to many other chapters of Agenda 21 – had been driven by a relatively small number of academics and development experts, mainly from industrialized countries ».

²⁹⁴ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, Oxford, University of Oxford, 1997, p. 52.

²⁹⁵ Action 21 (1992), chapitre 13, paragraphe 3 : « Deux domaines d'activité ont été inclus dans le présent chapitre afin d'examiner plus avant le problème des écosystèmes fragiles en ce qui concerne toutes les zones montagneuses du monde, à savoir : a) Acquisition et renforcement des connaissances sur l'écologie et le développement durable des écosystèmes de montagne ; b) Promotion du développement intégré des bassins hydrographiques et de nouvelles sources de revenus ».

²⁹⁶ Report of the Secretary-General to the Commission on Sustainable Development, « Managing Fragile Ecosystems: Sustainable Mountain Development », fifth session, 5-25 April 1997. Document E/CN.17/1997/2/Add.12.

²⁹⁷ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, [...] *op. cit.*, p. 32.

²⁹⁸ La définition de la montagne est un exercice complexe, les différentes approches proposées dans la pratique seront analysées dans le sixième chapitre de cette thèse.

sont une recherche d'informations et une mise en commun des données scientifiques existantes, avec un accent sur la coopération régionale. Ces informations touchent à la gestion des zones de montagne, notamment des techniques de développement durable, et à la création de réserves naturelles. Ces connaissances doivent aussi viser une meilleure compréhension des montagnes, notamment par un inventaire de leur diversité biologique et des zones à risques (paragraphe 13.7). La diffusion des informations doit se faire au niveau international, national et régional (paragraphe 13.8). Les informations doivent aussi être vulgarisées pour toucher le grand public, notamment les habitants et travailleurs de la montagne (paragraphe 13.11). La nécessité de la participation des organismes internationaux en parallèle avec les États est souvent répétée et soulignée. La formule « *avec le concours des organisations internationales et régionales compétentes, les gouvernements* », est récurrente dans le chapitre²⁹⁹.

Pour mettre en œuvre cette acquisition et diffusion de connaissances, le premier objectif du chapitre 13 de l'Agenda 21 prévoit la mise en place de bases de données, de réseaux de diffusion et de structures de coordination des efforts de protection de la montagne. Le chapitre envisage la mise en place de mécanismes « *notamment d'instruments, juridiques et autres* » (paragraphe 13.5 e. et 13.8 c.). Cette référence timide à des instruments juridiquement obligatoires montre que l'Objectif 13.A de ce chapitre de l'Action 21 vise une coopération souple. Cette approche laisse la possibilité d'une mise œuvre à travers des organisations de coopération volontaire soit non obligatoire. Concernant les moyens d'exécution, le chapitre prévoit un budget de 50 millions de dollars US par an (paragraphe 13.9).

Les objectifs de la section 2 « *Promotion du développement intégré des bassins hydrographiques et de nouvelles sources de revenus* » reprennent l'idée de développer l'économie de montagne, au bénéfice des populations locales et d'atténuer les catastrophes naturelles (paragraphe 13.15). Pour se distinguer de la première section, elle veut se donner ses propres objectifs concrets mais, restant trop vagues, ces derniers sont irréalisables. Par exemple, la seconde section se donne l'objectif suivant : « *[d]ici à l'an 2000, organiser la planification et la gestion appropriées des terres dans les zones de bassins hydrographiques montagneux pour empêcher l'érosion des sols, accroître la production de la biomasse et maintenir l'équilibre écologique* » (paragraphe 13.15). Cet objectif souligne deux difficultés. D'une part, il se donne un temps limité précis pour être réalisé. Il convient de préciser que cette durée de seulement huit ans rend l'objectif impossible à atteindre. D'autre part, le même objectif ne définit pas la notion de « *bassins hydrographiques montagneux* ». Il est donc

²⁹⁹ On retrouve cette formule dans les paragraphes : 13.6 / 13.10 / 13.11 / 13.12 / 13.16 / 13.17 / 13.18 / 13.21 / 13.22 / 13.23.

impossible de déterminer s'il a été atteint ou est en cours de réalisation. Ces limitations ne remettent pas en cause les intentions des rédacteurs du chapitre 13 de l'Action 21, qui ont sans doute dû rédiger leur texte en peu de temps. Il importe seulement d'éviter les mêmes erreurs dans le futur.

Pour mettre en œuvre ces objectifs, la seconde section du chapitre encourage des actions nationales de création de zones protégées, de politiques nationales spécifiques à la montagne et de comités nationaux sur cette thématique (paragraphe 13.6). Les gouvernements devraient, en référence au principe de subsidiarité, décentraliser autant que possible les prises de décisions concernant les montagnes vers les régions et leurs localités. Cette section ne fait pas mention de la création d'instruments juridiquement obligatoires. Comme pour la première section du chapitre, la coopération internationale entre les acteurs publics et les organisations privées (ONG) reste un thème clé³⁰⁰. La notion d'acquisition et de diffusion d'informations est souvent reprise. La comparaison des moyens de financement annuels donnés pour la mise en œuvre des différentes sections est intéressante. L'estimation pour la mise en œuvre de 1993 à 2000 de la première section du chapitre est de 50 millions de dollars US, alors que celle pour la seconde section est de 13 milliards de dollars US (paragraphe 13.19).

Pour résumer, le chapitre 13 de l'Action 21 identifie un nombre de thématiques fondamentales de la montagne et donne une justification pour une politique spécifique à cette dernière. Le chapitre 13 veut une protection de l'environnement, mais prend en compte les enjeux humains des zones de montagne (notamment le besoin de développement socioculturel de ses populations³⁰¹). Ce développement économique devrait être fondé sur un développement durable et raisonné des ressources de la montagne. Dans cet objectif, le chapitre identifie des secteurs d'activités propices à la surexploitation et met l'accent sur un développement socio-économique privilégiant les traditions culturelles durables et l'implication de la population locale³⁰². Comme dans de nombreuses zones rurales, une attention particulière doit être accordée au rôle des femmes³⁰³. Les méthodes de mise en œuvre sont « douces », se fondant sur l'éducation ou des incitations financières pour guider le développement dans la direction souhaitée.

³⁰⁰ Cette thématique est rappelée dans les paragraphes : 13.8. / 13.16. / 13.18. / 13.24.

³⁰¹ Le chapitre fait référence à ce besoin dans ses paragraphes : 13.1/ 13.2/ 13.4 / 13.6.e / 13.11. / 13.14 / 13.15 / 13.16. / 13.17 / 13.22 / 13.23 / 13.24.

³⁰² Les paragraphes suivants soulignent l'importance de la prise en compte de pratiques traditionnelles : 13.5.c. / 13.7.b. / 13.16.b.c.f / 13.21 ; les paragraphes suivants soulignent l'importance de la participation active des populations locales et indigènes dans la mise en œuvre du chapitre : 13.6.b.d / 13.8.b. / 13.10.b / 13.14 / 13.15.b / 13.16.d.h / 13.22.a.

³⁰³ Les paragraphes suivants soulignent l'importance du rôle des femmes : 13.10.c. / 13.16.h / 13.17.b.

C. Un bilan de mise en œuvre mitigé

L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, la FAO (créée en 1951), fut nommée « chef de chantier » pour le développement du chapitre 13 de l'Action 21. L'Organisation a reçu la mission d'encourager et soutenir des initiatives dans le secteur, de faciliter la coopération et la liaison entre agences et de faire des rapports à la Commission sur le développement durable de l'ONU³⁰⁴. La FAO restera ainsi l'« *Organisation des Nations Unies chef de file pour les montagnes* » jusqu'à aujourd'hui³⁰⁵. Cette agence a fait un travail remarquable sur la thématique de la protection durable de la montagne, tissant un réseau avec différentes agences de l'ONU et ONG. Ce travail comprend la création d'ONG coopératives internationales, comme le Forum de la montagne (1994) par exemple, et la mise en place d'une série de réunions internationales. En effet, « [l']inclusion du chapitre 13 dans le plan « Action 21 » a permis d'améliorer la prise de conscience et la compréhension de ces questions clés, notamment grâce à une série de réunions internationales et régionales importantes (voir annexe 4) auxquelles ont participé des scientifiques, des agences de développement ainsi que d'autres parties prenantes clés »³⁰⁶. L'une des conséquences de cette meilleure visibilité de la montagne dans la politique globale est que le « *Global Environment Facility* » (GEF) identifie l'écosystème de la montagne comme le sujet de l'un de ses dix programmes opérationnels. M. F. Price écrit qu' en 2002, le GEF « *avait acquis plus de 620 millions de dollars US et environ 1,4 milliard de dollars de financement supplémentaire furent mobilisés pour au moins 107 projets liés à la montagne dans 64 pays* »³⁰⁷.

Malgré les efforts de la FAO et d'autres structures transnationales, la mise en œuvre nationale et mondiale du chapitre 13 de l'Action 21 est considérée comme étant très limitée par M. F. Price et par le rapport du Secrétaire général de l'ONU³⁰⁸. Ces derniers expliquent ce phénomène, en accord

³⁰⁴ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, [...] *op. cit.*, p. 4.

³⁰⁵ Partenariat de la montagne « *Projet de gouvernance et de stratégie 2014-2017* » publié par le Secrétariat du Partenariat de la montagne, p. 10.

³⁰⁶ Partenariat de la montagne « *Projet de gouvernance et de stratégie 2014-2017* » publié par le Secrétariat du Partenariat de la montagne, p. 1.

³⁰⁷ Price (M. F.), « *Introduction : Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond* », [...] *op. cit.*, pp. 1-3 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *By 2002, it (author's note : the GEF) had committed over US\$620 million and leveraged about \$1.4 billion of additional funding for at least 107 mountain-related projects in 64 countries* ».

³⁰⁸ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, [...] *op. cit.*, p. 50 : « *Il est également difficile d'évaluer le succès puisque les recommandations du chapitre 13 se chevauchent souvent, sont parfois peu claires et ne sont pas prioritaires. Néanmoins, les conclusions du rapport du Secrétaire général de l'ONU à la 3ème session de la CDD (FAO, 1995) - que le chapitre 13 ne semble pas avoir eu une influence directe ou indirecte significative sur les politiques ou programmes nationaux dans la plupart des pays - semblent toujours être justes* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *It is also difficult to evaluate success since the recommendations of Chapter 13 often overlap, are sometimes unclear, and are not prioritized. Nevertheless, the conclusions in the report of the UN Secretary-General to the 3rd session of the CSD (FAO, 1995) — that Chapter 13 does not appear to have had a significant direct or indirect influence on national policies or programmes in most countries — still appear to be accurate* ».

avec un rapport écrit par l'ECOSOC, par le manque de concrétisation des engagements financiers pris par les États³⁰⁹.

En conclusion, le chapitre 13 de l'Action 21 ne passe pas une série d'interdictions pour ses signataires, mais exprime une série de tendances politiques, avec un accent particulier mis sur la coopération entre les différentes disciplines scientifiques et les différents niveaux d'autorités administratives (du local à l'international)³¹⁰. Les instruments formalisant cette coopération ne doivent pas systématiquement être obligatoires, mais le texte envisage cette possibilité. En effet, la Convention alpine est vue par le chapitre 13 de l'Action 21 comme une mise en œuvre de ses objectifs³¹¹, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (ECOSOC)³¹². La mise en œuvre du contenu du chapitre 13 de l'Action 21 reste très limitée, notamment s'agissant des ressources financières. Pour relancer la volonté politique des États, l'AIM fut proclamé en 2002 en parallèle avec le Sommet de Johannesburg.

Paragraphe 2. La consolidation politique de l'essence du chapitre 13 de l'Action 21

2002, l'Année internationale de la montagne (ci-après AIM) marque, comme le chapitre 13 de l'Action 21, un moment majeur dans le développement du droit transnational de la montagne. Cette année fut aussi l'Année internationale pour le patrimoine culturel et l'écotourisme et celle du Sommet mondial pour le développement durable, aussi appelé Sommet de Johannesburg. L'article 42 du Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable de 2002 est consacré au développement durable des montagnes.

L'ONU établit ses critères pour la désignation d'années internationales dans la résolution du Conseil économique et social de l'ONU 1980/67, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa

³⁰⁹ Nous pouvons trouver cette conclusion dans deux évaluations séparées de la mise en œuvre de l'Action 21 : Sustainable Development in the 21st century (SD21), *Detailed review of implementation of Agenda 21*, Division du développement durable de l'ECOSOC, 2012, pp. 89-92 ; ainsi que Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, [...] *op. cit.*, p. 26.

³¹⁰ On trouve l'objectif de coopération dans les paragraphes : 13.5. / 13.6 / 13.7 / 13.8. / 13.10 / 13.14 / 13.16 / 13.22 / 13.17 / 13.18 / 13.22 / 13.23 / 13.24.

³¹¹ Action 21 (1992), Extrait : « 13.8. Les gouvernements et les organisations gouvernementales devraient : c) Protéger les écosystèmes de montagne fragiles en envisageant des mécanismes adéquats notamment des instruments régionaux, juridiques et autres ».

³¹² Rapport sur les travaux de sa troisième session (11-28 avril 1995) du Conseil économique et social de la Commission du développement durable, 1995, Document n° E/CN.17/1995/36, p. 57, paragraphe 19 : « La Commission accueille avec satisfaction et appuie les efforts actuellement déployés pour établir et négocier des accords sous-régionaux et interrégionaux sur les zones de montagne et, à cet égard, note l'entrée en vigueur de la Convention européenne sur la protection des Alpes, qui constitue un exemple de la coopération qui peut s'instaurer entre des pays pour la protection des écosystèmes de montagne en application du paragraphe 13.8 c) d'Action 21 ».

décision 35/424 du 5 décembre 1980. Les critères donnés par la Résolution 1980/67 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (ECOSOC) pour un thème d'année internationale sont les suivants :

« 1. Le thème proposé pour l'année doit être compatible avec les buts et principes des Nations Unies tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies.

2. Le thème doit correspondre à une préoccupation prioritaire dans les domaines politique, social, économique, culturel, humanitaire ou dans celui des droits de l'homme.

3. Le thème doit présenter de l'intérêt pour l'ensemble ou pour la majorité des pays, indépendamment de leur système économique et social, et doit contribuer au développement de la coopération internationale pour la solution des problèmes mondiaux, eu égard en particulier aux problèmes des pays en développement.

4. L'opportunité de proclamer des années internationales et le choix de leurs thèmes doivent, en règle générale, être déterminés compte tenu de leur contribution éventuelle à la solution de problèmes internationaux existants et, par conséquent, au renforcement de la paix universelle »³¹³.

La proclamation d'une année internationale pour la montagne renforce considérablement le poids politique mondial des objectifs du chapitre 13 de l'Action 21. La Déclaration de l'AIM de l'Université des Nations unies signée à Tokyo en 2002 souligne cette intention politique et pousse les institutions de l'ONU à développer des projets de développement durable des montagnes. L'Année n'a pas créée d'obligations juridiques précises, mais suscite un engagement moral et politique des États qui y adhèrent. Pour établir si ces États ont respecté ces engagements, il faut d'abord les définir.

Afin d'établir les objectifs de l'AIM, il conviendra d'établir les justifications de sa proclamation (A), d'analyser les documents associés à l'Année (B), pour finalement conclure sur les objectifs et les engagements politiques des États exprimés par l'AIM (C).

A. Une initiative asiatique couronnée de succès

La Résolution 1980/67 « Années internationales et anniversaires » de l'ECOSOC recommande de laisser deux ans entre chaque année internationale ; ceci a eu un impact sur le choix de la date de l'AIM. Avant sa proclamation, il était peu courant de dédier des années internationales à

³¹³ Extrait de l'Annexe « Principes directeurs concernant les futures années internationales » approuvés par l'Assemblée Générale de l'ONU dans sa décision 35/424 du 5 décembre 1980 » de la Résolution 1980/67 de l'ECOSOC de l'ONU, « Années internationales et anniversaires ».

un écosystème ; cette tendance a changé depuis lors³¹⁴.

Une des premières propositions pour une AIM fut faite par des représentants du Kirghizistan pendant la Conférence de Bichkek en 1996³¹⁵. Cette proposition fut reprise par l'ECOSOC de l'ONU dans une résolution de 1997³¹⁶. L'ECOSOC a mené la première étape exploratoire du projet à partir de 1997. Il est intéressant de relever l'influence de la Convention alpine, qui fut référencée dans plusieurs rapports du Secrétaire général de l'ONU, notamment son rapport de 1998 à l'ECOSOC traitant de la proclamation de l'AIM³¹⁷. La première proposition du représentant du Kirghizistan était que l'AIM soit en 2000³¹⁸. Ce choix fut soutenu par le Pakistan, mais d'autres États ont considéré qu'il était essentiel qu'un temps adéquat de préparation soit laissé. De plus, deux années internationales étaient déjà prévues en 2000 : l'Année internationale de la culture de la paix et l'Année internationale d'action de grâce. Les représentants de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Suisse ont suggéré que l'AIM soit en 2002 pour coïncider avec l'année d'analyse de la mise en œuvre de l'Action 21 de 1992.

L'AIM 2002 fut proclamée en 1998 par une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU³¹⁹. Cette résolution fut co-sponsorisée par cent trente États membres de l'Assemblée ; ce fut le soutien le plus important jamais atteint à cette date pour une telle résolution³²⁰. Dans cette même résolution, l'Assemblée générale a invité la FAO à mener l'organisation de l'année en collaboration avec des États, la sphère privée (des ONG), le PNUE et l'UNESCO.

³¹⁴ 2002 a vu la célébration de trois années internationales : l'Année des Nations Unies pour le patrimoine culturel, l'Année internationale de la montagne et l'Année internationale de l'écotourisme. Depuis, d'autres années internationales spécifiques à un écosystème ont été célébrées : l'Année internationale des déserts et de la désertification (2006) ; l'Année polaire internationale (2007-2008) et l'Année internationale des forêts (2011).

³¹⁵ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, A/58/134, « Mise en valeur durable des montagnes : Année internationale de la montagne », 2003 : « [I] 'idée de proposer les montagnes comme thème d'une année internationale a été émise pour la première fois par le Président de la République kirghize, lors d'une conférence internationale intitulée « Recherche sur la montagne – Défis pour le XXIe siècle », tenue à Bichkek en 1996. Elle a ensuite été soumise officiellement au Secrétaire général de l'ONU et a été accueillie très favorablement par le Conseil économique et social ».

³¹⁶ Economic and Social Council, Resolution 1997/45, « Proclamation of an international year of mountains » ; les résolutions de l'ECOSOC sont disponibles uniquement en anglais.

³¹⁷ United Nations Economic and Social Council, Report of the Secretary-General E/1998/68, « Coordination, programme and other questions: proclamation of an international year of mountains », 1998.

³¹⁸ Une copie de la lettre originale existe dans les archives de l'ECOSOC sous le code E/1997/3 (cette dernière est en anglais - traduit du Russe original - et est datée du 30 janvier 1997) ; elle provient du représentant permanent de la République kirghize, Zamira Eshmambetova, et est adressée au Secrétaire général de l'Assemblée, le document est accessible au lien suivant : <http://www.un.org/esa/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-3.htm>

³¹⁹ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/53/24, « Proclamation de l'Année internationale de la montagne », 1998.

³²⁰ Extrait du document du Partenariat de la montagne « Projet de gouvernance et de stratégie 2014-2017 » publié par le Secrétariat du Partenariat de la montagne, Annexe 4 - Dates clés dans l'histoire du PM, 1998 : « Résolution en faveur d'une Année internationale de la montagne soutenue par 130 pays à l'Assemblée générale des Nations Unies (soit le plus grand nombre de soutien jamais atteint pour une telle résolution) ».

Ayant identifié les événements menant à l'AIM et son soutien international, il convient de détailler les principes qui l'accompagnent.

B. Les déclarations donnant voix à l'AIM

Le document introductif de l'AIM, rédigé par la FAO, indique que l'année « *offrira l'occasion d'enclencher des processus susceptibles de contribuer au développement des communautés montagnardes, et elle servira de tremplin ou de catalyseur pour la mise en œuvre de mesures concrètes s'inscrivant dans la durée* »³²¹. Il s'agissait de la première année internationale sollicitant un *leadership* de la FAO³²². Cette dernière a considéré qu'elle avait atteint ses objectifs, en jouant un « *rôle primordial dans la mise en œuvre* » de l'AIM³²³. En effet, avec l'aide de la FAO, 78 pays ont mis en place des comités nationaux de mise en œuvre de l'AIM. De plus, sur le cours de l'Année, de nouvelles lois sur la montagne ont été votées au Kirghizistan. D'autres normes spécifiques à l'écosystème montagnard ont été édictées au Maroc et en Roumanie. Des stratégies nationales sur la montagne et sa gestion ont été mises en place à Madagascar, en Espagne et en Turquie³²⁴.

Des conférences furent organisées et des déclarations internationales furent proclamées pendant l'année 2002 dans le monde entier notamment : la Déclaration de Thimphu, dans le cadre de la conférence commémorant les femmes de la montagne, la Déclaration de New Delhi sur les principes de droit international relatifs au développement durable de l'Association du droit international ; et le Sommet mondial de Bichkek. Ce dernier est qualifié d' « *événement culminant de l'AIM* » le Secrétaire général de l'ONU³²⁵. M. F. Price souligne l'importance de ces événements, qui ont permis de réunir des personnes qui ne se seraient pas rencontrées sans l'AIM. Ces rencontres ont ainsi dressé un réseau de connexions d'activistes de la montagne renforçant leur poids politique commun³²⁶. M. F. Price dresse une liste complète des réunions clés de l'année internationale dans sa

³²¹ Price (M. F.) et Messerli (B.), « Promouvoir la mise en valeur durable des montagnes : de Rio à l'Année internationale de la montagne et au-delà », Unasylva Vol. 53 2002/1, Division de l'information de la FAO, 2002.

³²² La FAO considère qu'elle a joué un rôle important dans les années internationales suivantes : l'Année de la montagne (2002) ; l'Année du riz (2004) ; l'Année de la pomme de terre (2008) ; l'Année des fibres naturelles (2009) ; l'Année des forêts (2011) ; l'Année du quinoa (2013) ; l'Année de l'agriculture familiale (2014) ; l'Année des sols (2015) et l'Année des légumineuses (2016). Voir le document de Conseil de la FAO pour sa 150^{ème} session, « Proclamation et célébration des années internationales », CL155/INF/8, adopté le 5-9 décembre 2016.

³²³ Document de conseil de la FAO, 2016 [...] *op. cit.*

³²⁴ Price (M. F.), « Introduction : Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond », [...] *op. cit.*, pp. 7-8.

³²⁵ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, A/58/134, « Mise en valeur durable des montagnes : Année internationale de la montagne », 2003, paragraphe 47.

³²⁶ Price (M. F.), « Introduction : Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond », [...] *op. cit.*, p. 8.

publication « *Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond* »³²⁷.

L'AIM a également eu un effet sur les travaux des conventions internationales, notamment la résolution de la Convention de Ramsar et le programme de travail « montagne » de la Convention sur la diversité biologique. Dans son chapitre « Protection et gestion des ressources naturelles aux fins du développement économique et social », le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable a consacré son paragraphe 42 au développement durable des montagnes. Finalement, 2002 a marqué la création du Partenariat de la montagne. Le Partenariat fut renforcé pendant l'événement principal de l'AIM : le Sommet mondial de la montagne tenu à Bichkek. Ce sommet fut une consolidation des travaux menés au précédent sommet de Bichkek en 1998³²⁸.

A la suite du sommet de 2002, la Plateforme de la montagne de Bichkek fut déclarée. Cette dernière veut continuer la mise en œuvre d'initiatives existantes dans le domaine des enjeux de la montagne³²⁹. Sa perspective est exposée comme suit: « [n]ous soutenons des approches participatives, multipartites, pluridisciplinaires, écorégionales, décentralisées et à long terme qui respectent les principes de subsidiarité, de diversité humaine, de droits de l'homme, d'équité entre les sexes et d'environnement. Nous apprécions et nous appuyons sur l'information et les connaissances autochtones et scientifiques »³³⁰. La Plateforme de Bichkek a été reprise en 2005 (elle a rassemblé cent cinquante délégués provenant de communes, d'ONG, d'États et d'organisations interétatiques, ainsi que d'experts du secteur de l'environnement et de l'aide au développement)³³¹.

Ayant identifié les documents principaux de l'AIM il convient d'en tirer leurs objectifs. Pour ce faire nous nous baserons sur les objectifs du paragraphe 42 du Plan d'application du Sommet de Johannesburg, la résolution proclamant l'année internationale et de la déclaration de Bichkek.

³²⁷ *Ibid.*, p. 10.

³²⁸ United Nations Economic and Social Council, Report of the Secretary-General E/1998/68, « Coordination, programme and other questions: proclamation of an international year of mountains », 1998, paragraphe 4 : « *Au Kirghizistan, un certain nombre d'activités sont prévues ou ont déjà été entreprises à la suite de la conférence de Bichkek en 1996 et en prévision d'une année internationale, notamment un « atelier sur les montagnes d'Asie centrale », tenu à Bichkek en mai 1998* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *In Kyrgyzstan, a number of activities are planned or have already been undertaken as a follow-up to the 1996 Bishkek conference and in preparation for an international year, including a regional "Workshop on Central Asian Mountains", held in Bishkek in May 1998* ».

³²⁹ The Bishkek Mountain Platform, Bishkek Global Mountain Summit 28 October - 1 November 2002 (disponible seulement en anglais).

³³⁰ *Ibid.*, texte original en anglais : « *We support participatory, multi-stakeholder, multi-disciplinary, eco-regional, decentralized and long-term approaches that respect the principles of subsidiarity, human diversity, human rights, gender equity and the environment. We value and build upon both indigenous and scientific information and knowledge* ».

³³¹ Il convient de préciser, pour éviter toute confusion, que d'autres réunions s'appelant aussi « Sommet de Bichkek » ont eu lieu ; mais ces dernières touchent à d'autres sujets que la montagne, comme par exemple le sommet de Bichkek 2007 organisé par l'Organisation de coopération de Shanghai.

C. L'appel à l'action ressortant de ces déclarations

Le paragraphe 42 du Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable de 2002 est spécifique et exclusif aux montagnes. Dans son contenu le paragraphe considère que les ressources des montagnes et leurs vulnérabilités exigent la mise en place de politiques prenant en compte les enjeux du développement durable des montagnes. Ces derniers concernent les aspects socio-économiques et la protection de différents aspects de l'environnement montagnard³³². Il ne met pas en place d'interdiction, mais demande la mise en place et l'application de programmes concernant la montagne avec la participation des communautés montagnardes (sous-paragraphe e). Le paragraphe ne demande pas la création systématique de programmes spécifiques à la montagne, il est possible de simplement appliquer ou adapter des programmes pertinents à la montagne. Le paragraphe 42 (sous-paragraphe b) donne l'exemple de thèmes comme « *la déforestation, l'érosion, la dégradation des sols, la perte de biodiversité, la perturbation des débits et le retrait des glaciers* ». Le rôle de la communauté internationale est de « *promouvoir la recherche appliquée et le renforcement des capacités, fournir une assistance financière et technique en vue de la mise en œuvre effective du développement durable des écosystèmes de montagne* » (sous-paragraphe f). Le paragraphe 42 souligne particulièrement l'importance d'interventions dans des pays en développement et sur des programmes de coopération de lutte contre la pauvreté (sous-paragraphe a).

Pour résumer, le paragraphe 42 demande la mise en œuvre de programmes prenant en compte les caractéristiques spécifiques des montagnes en insistant sur les aspects socio-économiques. Le rôle de la communauté internationale est surtout de soutien. Celui-ci peut prendre la forme de création de réseaux de coopération ou de soutien matériel (particulièrement financier).

Certains objectifs furent visés dans la résolution des Nations Unies concernant l'état de préparation de l'AIM³³³. Les États, le système onusien, les ONG et tous organismes pertinents sont concernés par la matérialisation de l'année. Il leur était demandé de promouvoir la conservation et le développement durable des montagnes, de développer la sensibilité à la valeur et aux besoins des montagnes. En plus de la promotion, leur soutien, notamment financier, à ces programmes était demandé.

³³² Ces aspects environnementaux sont évoqués dans le sous-paragraphe b) du Paragraphe 42 du Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable de 2002.

³³³ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/55/189, « État d'avancement des préparatifs de l'Année internationale de la montagne 2002 », 2001.

La déclaration issue du Sommet « *The Bichkek Mountain Platform* » (tenu en novembre 2002) donne aussi des indications sur les objectifs de l'AIM. La Plateforme de Bichkek avait pour ambition de se réunir régulièrement pour mobiliser des ressources et structurer la coopération pour le développement durable des montagnes.

La Plateforme appelle l'ONU, ses États membres, les ONG et tous autres membres de la société privée à « *investir leurs ressources dans les zones de montagne* »³³⁴. Cette formule semble indiquer un soutien, notamment financier, pour des projets de développement durable des montagnes. Plus précisément, la Plateforme demande à l'ONU de rédiger une résolution sur le développement durable des régions de montagne et de considérer la mise en place d'une journée internationale de la montagne. Finalement, la Plateforme demande la mise en place, au niveau international, de structures et de réseaux coopératifs pour des projets dans les régions de montagne. C'est seulement dans la partie 6.2. (« *actions au niveau régional (supranational)* »)³³⁵ que la plate-forme demande, mais ne réclame pas, des instruments formels pour des États partageant un massif. La Plateforme donne néanmoins des exemples à suivre : des chartes et des conventions qui auraient pour but de favoriser la coopération internationale et une politique partagée pour des massifs partagés.

En conclusion, les retours sur l'AIM s'accordent sur le fait que l'année a permis de sensibiliser aux enjeux montagnards, d'unir les différentes organisations touchant aux montagnes et de permettre la mise en place de certaines structures, alliances et partenariats spécifiques à la montagne³³⁶. Cette importance accordée à la montagne dure : en 2012, le Sommet mondial pour le développement

³³⁴ The Bishkek Mountain Platform (2002), extrait : « 6. *Cadre de l'action : Nous appelons les Nations Unies et ses organisations, les États, les organisations internationales et non gouvernementales, les entreprises, les organisations de base, les scientifiques et les particuliers à investir conjointement leurs ressources dans les zones de montagne* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « 6. *Framework for action. : We call on the United Nations and its organizations, states, international and nongovernmental organizations, businesses, grassroots organizations, scientists and individuals to jointly invest their resources in mountain areas* ».

³³⁵ Traduction de l'auteur, original en anglais : « *actions at the regional (supranational) level - Régional focus* ».

³³⁶ Extrait de Price (M. F.), Introduction : Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond, [...] *op. cit.*, p. 7 : « *L'AIM a représenté une opportunité unique de sensibiliser, dans l'ensemble de la société, aux multiples valeurs des régions de montagne et à la fragilité de leurs ressources, en s'appuyant sur la devise de l'AIM: «Nous sommes tous des montagnards». Dans le monde entier, divers médias – les timbres-postaux, les journaux, les magazines, la radio, la télévision, l'internet – ont mis en valeur les questions de montagne. De nombreux rapports et ouvrages sur les questions de montagne ont été publiés (par exemple, Blyth et al., 2002, Koerner et Spehn 2002, Royal Swedish Academy of Sciences, 2002). Tous ces moyens ont sensibilisé d'innombrables personnes aux valeurs variées des montagnes à tous les niveaux - un investissement dans leur avenir, car l'AIM ne doit pas être considérée comme un « événement ponctuel » mais comme une année unique dans la promotion du développement durable des montagnes* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *The IYM represented a unique opportunity to raise awareness, across society as a whole, of the manifold values of mountain regions and the fragility of their resources, building on the IYM motto "We are all mountain people." Around the world, diverse media – postage stamps, newspapers, magazines, radio, television, the Internet – featured mountain issues. Many reports and books on mountain issues were published (e.g. Blyth et al. 2002 ; Körner and Spehn 2002 ; Royal Swedish Academy of Sciences 2002). All these means raised the awareness of innumerable people with regard to the diverse values of mountains at all scales – an investment in their future, as the IYM must not be regarded as a "oneoff" but as a unique year in the process of fostering SMD* ».

durable, dans sa déclaration finale « L'avenir que nous voulons », accorde une place spécifique à la question des montagnes³³⁷. Le document est court, proclamant les ressources humaines et naturelles des régions de montagne et soulignant leur vulnérabilité. Le texte demande un renforcement des coopérations interétatiques pour assurer un développement durable des territoires montagneux. Il n'appelle pas explicitement au développement de politiques nationales spécifiques à la montagne, mais à incorporer « *des politiques pour les montagnes dans les stratégies nationales de développement durable* ». Au niveau international, le texte demande un « *soutien international pour le développement durable des montagnes dans les pays en développement* ». En somme, l'incorporation des montagnes dans la déclaration de 2012 n'est qu'une reprise timide des objectifs de l'Action 21 et de l'AIM.

Malgré cette conclusion mitigée, les engagements moraux pris par les gouvernements ont donné une impulsion mondiale qui fut concrétisée par des mesures prises à l'échelle internationale, notamment à travers des réseaux coopératifs interétatiques. Il convient à présent de s'intéresser à ces alliances souples.

³³⁷ Voir les paragraphes 210 à 212 de la Déclaration « L'avenir que nous voulons » du Sommet de Rio 2012.

Section 2. Du global au régional : des alliances spécifiques aux montagnes

Au niveau transnational, les objectifs des déclarations mondiales propres aux montagnes étaient principalement de créer des réseaux d'échange d'informations et de coordination des pratiques des différents États et des organismes privés. Cette section analysera la réaction des États et des ONG à ces obligations et identifiera les caractéristiques, notamment la nature juridique, des réseaux mis en place. Notre analyse portera aussi sur leur champ d'application ; nous étudierons des organisations coopératives mondiales et celles qui se limitent à un massif.

Cette analyse des réseaux coopératifs des États ne comprendra pas d'organismes purement privés, sauf pour illustrer leur rôle de pression politique. De plus, les alliances interrégionales comme la Communauté de travail des Pyrénées (CTP) ne seront pas incluses dans cette section. Ne sera pas non plus intégré dans cette étude, le programme REC-Caucase ; il s'agit d'une organisation alliant le public et le privé, mais elle ne vise pas les enjeux spécifiques du massif du Caucase (elle traite de celles des pays de cette région)³³⁸. Cette exclusion n'est pas une critique de l'organisation, mais un constat que cette dernière n'est pas spécifique et exclusive à la montagne.

Il y a peu d'exemples de réseaux de coopération exclusivement entre États qui prennent en compte les enjeux spécifiques à la montagne. En Europe, on relève les deux Conventions cadres qui ont été détaillées dans le chapitre précédent. En Asie, deux tentatives de création de réseaux coopératifs ont eu lieu en 1998 et 2001. Toutefois, ces dernières n'ont pas conduit à la création d'engagements formels ou d'organisations intergouvernementale³³⁹. La seule organisation interétatique spécifique et exclusive à la montagne en Asie est l'ICIMOD. En Afrique, aucune alliance formelle ou stratégie internationale de long terme spécifique et exclusif aux montagnes n'existe à ce jour. L'Amérique du Sud est l'exception, avec plusieurs organisations internationales qui se focalisent exclusivement sur les enjeux spécifiques des Andes.

En parallèle avec les réseaux coopératifs exclusifs aux États, certaines organisations allient les États avec des organismes internationaux privés. Ces structures « mixtes » sont des alliances

³³⁸ L'Azerbaïdjan, l'Arménie, et la Géorgie qui sont tous signataires, avec l'Union Européenne, de la Charte du REC-Caucase.

³³⁹ La Fédération a participé à des initiatives transnationales de la montagne aboutissant avec une déclaration et une résolution. Des représentants des gouvernements de la Chine, du Kazakhstan, de la Mongolie et de la Fédération russe ont signé la Déclaration de l'Altaï en 1998. La chaîne du Caucase a fait l'objet d'une résolution issue d'une réunion entre l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Géorgie et la Fédération de Russie en 2001. Cette résolution a permis une coopération transfrontalière entre plusieurs villages du Caucase. Malheureusement, il semblerait que des tensions diplomatiques et des conflits armés (la guerre d'août 2008 entre Géorgie et Fédération de Russie, par exemple) ont empêché cette résolution de se concrétiser en coopération directe entre les États concernés.

volontaires non obligatoires. Cette approche était peu courante avant 2002, mais elle fut formalisée avec le Sommet de Johannesburg sous le nom de partenariat de Type II. Cette approche s'est généralisée ; en effet, en 2012, l'approche « mixte » dans la coopération internationale était devenue la norme. Ainsi, cette terminologie spécifique est moins utilisée³⁴⁰.

Notre étude des réseaux coopératifs mettant en œuvre les déclarations mondiales propres aux montagnes traitera dans un premier temps les partenariats volontaires mondiaux de Type II (§ 1). Dans un second temps, nous analyserons les actions spécifiques à un massif qui semblent suivre l'exemple des Alpes et des Carpates. Nous détaillerons les réseaux coopératifs publics et mixtes visant la plus longue chaîne de montagnes du monde : les Andes (§ 2).

Paragraphe 1. Des partenariats mixtes : une approche pragmatique sans obligations

Le Sommet de Johannesburg a regroupé vingt-deux mille personnes issues de cent quatre-vingt-onze États et était, à l'époque, la plus grande conférence internationale tenue. Malgré les demandes d'actions l'Assemblée générale de l'ONU, les résultats du processus de développement durable des dix années précédentes n'étaient pas satisfaisants. Un changement d'approche était nécessaire ; une des propositions consistait à faciliter la coopération entre les secteurs public et privé au niveau international. En 2002, cette proposition s'est manifestée avec la création de partenariats de Type II pour assurer la mise en œuvre des objectifs de développement durable du Sommet de 2002³⁴¹.

La création de partenariats, dits Type II, est l'un des résultats controversés du Sommet de Johannesburg. Ces partenariats étaient conçus comme volontaires, non négociés, internationaux et constitués de membres divers : des gouvernements des États, des entités supranationales, des entreprises, des ONG et des membres de la société civile³⁴². La qualification de Type II permet de les distinguer d'accords négociés lors du sommet, qui seraient de Type I. La Convention sur la biodiversité serait un accord de Type I, par exemple. Les partenariats de Type II ne devaient pas se

³⁴⁰ Atkisson (A), *Multi-Stakeholder Partnerships in the Post-2015 Development Era: Sharing knowledge and expertise to support the achievement of the Sustainable Development Goals Background Paper*, New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA/DSD), 2015, p. 7 : « [à] Rio + 20, l'expression « Type 2 » était presque oubliée: les partenariats faisaient partie de la pratique courante » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [b]y Rio+20, the phrase "Type 2" was all but forgotten: partnerships were part of standard practice ».

³⁴¹ Pour une description plus détaillée des partenariats de Type II et de leur conception initiale voir : Wilson (M.), « The new frontier in sustainable development World Summit on Sustainable Development Type II Partnerships », in *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol 36/2, Wellington, 2005, pp. 390-395.

³⁴² Rapport du Secrétaire général des Nations unies, A/58/134, « Mise en valeur durable des montagnes : Année internationale de la montagne », 2003 ; dans ce paragraphe le Secrétaire Général de l'ONU décrit le Partenariat de la montagne comme « une coalition de gouvernements, d'organismes des Nations Unies et d'ONG ».

substituer à des engagements transnationaux, mais devaient être un moyen de mise en œuvre de ces derniers³⁴³.

La Commission du développement durable de l'ONU a donné des directives concernant l'appellation Type II³⁴⁴ dans son rapport du 9 mai 2003³⁴⁵. Pour être considéré comme étant de Type II une organisation doit assurer son propre financement d'une manière fiable et doit contribuer à la mise en œuvre des principes de développement durable du Sommet de Johannesburg de 2002, ainsi que de ceux de l'Action 21. Pour assurer cette mise en œuvre « [I]es partenariats devraient ajouter une valeur réelle au processus d'application et ne pas être uniquement le reflet des dispositifs existants »³⁴⁶. Pour être de Type II, les organisations doivent être dans une logique de développement durable et doivent prendre en compte les aspects socio-économiques des secteurs d'activités visés. Le partenariat doit assurer une communication constante de ces activités avec l'ONU et les États concernés ; la transparence du fonctionnement et du financement est fondamentale. Cette communication est assurée par un rapport régulier (de préférence tous les deux ans) soumis à la Commission du développement durable de l'ONU. Ce rapport doit être rendu accessible à tous.

Ceux qui critiquaient les partenariats de Type II craignaient qu'ils soient un substitut à des engagements juridiquement obligatoires. En conséquence, ils réduiraient la pression politique sur les États pour l'élaboration d'accord de Type I. Les défenseurs des partenariats Type II considèrent, au contraire, que ces derniers permettent la mise en œuvre de programmes transnationaux existant à travers la collaboration de catégories diverses d'acteurs venus du secteur public et du secteur privé.

³⁴³ Rapport du Secrétaire général au Conseil économique et social des Nations Unies E/CN.17/2010/13, « Partenariats pour le développement durable », 2010, paragraphe 2 : « Toutefois, comme l'a souligné le Sommet, ces partenariats ne sont pas un substitut aux engagements et aux responsabilités des gouvernements. Ils visent à renforcer la mise en œuvre en y associant les parties concernées pertinentes qui peuvent apporter une contribution au développement durable. Les engagements par les gouvernements restent la pierre angulaire des efforts nationaux, régionaux et globaux pour atteindre le développement durable ».

³⁴⁴ Rapport du Secrétaire général au Conseil économique et social des Nations Unies, E/CN.17/2010/13, « Partenariats pour le développement durable », 2010, paragraphe 3 : « La commission du développement durable a été désignée comme un point central de discussion sur les partenariats qui promeuvent le développement durable. A sa onzième session en 2003, la commission a souligné que les partenariats dans le contexte du processus du Sommet et de son suivi devraient être développés et mis en œuvre conformément à une série de critères et de directives, en prenant note du travail préliminaire entrepris sur les partenariats au cours du processus préparatoire pour le Sommet, y compris les principes directeurs de Bali et la résolution 56/76 de l'Assemblée générale. Par la suite, l'Assemblée générale dans ses résolutions 58/129, 60/215, 62/211 et 65/426 et le Conseil économique et social, dans sa résolution 2003/61 ont reconnu la contribution importante des partenariats pour le développement durable à la mise en œuvre d'objectifs et d'engagements de développement durable internationalement acceptés et la poursuite des efforts du secrétariat de la CDD pour promouvoir ces partenariats ».

³⁴⁵ Commission du développement durable de l'ONU au Conseil économique et social, E/CN.17/2003/6 (2003), « Rapport sur les travaux de sa onzième session », paragraphes 22 et 23.

³⁴⁶ *Ibid.*, paragraphe 22 d).

L'Assemblée générale de l'ONU souligne les limites de la marge de manœuvre des États liées à des contraintes principalement économiques et le besoin du soutien du secteur privé dans la mise en œuvre du développement durable³⁴⁷. Cet enjeu économique est particulièrement important pour les pays en développement. D'après certains auteurs, les partenariats de Type II seraient le lien entre les principes mondiaux de l'Action 21 et les enjeux locaux propres à différentes zones de la planète. D'après ce raisonnement, il serait plus aisé de créer un organisme semi-privé visant un enjeu local spécifique que d'agir à travers les gouvernements nationaux³⁴⁸. En effet, ces derniers seraient plus réservés à s'engager dans ce type de projet et seraient ralentis par leur bureaucratie. L'Assemblée générale de l'ONU considère que l'implication du secteur privé dans le développement durable à travers des partenariats pourra faciliter la mise en place de soutiens financiers et utilisera le commerce international comme moteur du développement durable³⁴⁹.

Ces questions sont particulièrement pertinentes dans le contexte du développement du droit transnational de la montagne. Avec la volonté politique limitée des États de s'engager dans un droit obligatoire, une approche mixte était vue comme un moyen plus pragmatique de mise en œuvre déclarations mondiales propres aux montagnes. Deux partenariats alliant le public et le privé, spécialisés dans la montagne, existent. Le premier est le Partenariat de la montagne (ci-après le Partenariat) et le second est l'ICIMOD³⁵⁰. En 2003, le Secrétaire général de l'ONU a qualifié le Partenariat d'« *un résultat majeur du Sommet mondial pour le développement durable en ce qui concerne les régions montagneuses et une réussite importante de l'AIM* »³⁵¹. Aujourd'hui, l'ICIMOD est aussi soutenu par l'Assemblée générale des Nations Unies³⁵². M. F. Price, spécialiste des questions transnationales des montagnes, écrit à ce sujet : « *l'ICIMOD a assumé un rôle central dans la région [Hindou Kouch]. Aujourd'hui l'ICIMOD est l'une des plus grandes organisations intergouvernementales avec une orientation régionale et une portée mondiale sur la recherche et le*

³⁴⁷ Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, A/RES/60/1, « Document final du Sommet mondial de 2005 », paragraphe 7 : « *Nous estimons qu'aujourd'hui plus que jamais, le monde vit à l'heure de la mondialisation et de l'interdépendance, aucun État ne pouvant faire véritablement cavalier seul. Nous avons conscience que face aux menaces transnationales, la sécurité collective appelle à une coopération efficace dans le respect du droit international* ».

³⁴⁸ Hale (T. N.) et Mauzerall (D. L.), « Thinking Globally and Acting Locally : Can the Johannesburg Partnerships Coordinate Action on Sustainable Development? », in *Journal of Environment & Development*, Vol.13/3, 2004, p. 221.

³⁴⁹ Commission du développement durable de l'ONU au Conseil économique et social, E/CN.17/2003/6 (2003), « Rapport sur les travaux de sa onzième session », paragraphe 7 et paragraphe 22 (e).

³⁵⁰ Traduction de l'auteur : le Centre international pour le développement intégré de la montagne.

³⁵¹ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, A/58/134, « Mise en valeur durable des montagnes : Année internationale de la montagne », 2003, paragraphe 43.

³⁵² Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009, paragraphe 35.

Le Partenariat de la montagne fut créé en 2002 au Sommet de Bichkek en tant qu'organisme de Type II. Cet organisme ambitieux se donne un champ d'action mondial et s'est doté de divisions régionales à la fin des années 2000. L'ICIMOD fut créé en 1983 et concentre ses efforts sur la région de l'Hindu Kush-Himalaya. Malgré sa date de création, le Centre est une alliance volontaire entre des gouvernements et des organisations privées. L'ICIMOD a aussi pour but la promotion de l'agenda des montagnes aux niveaux régional et mondial. Le Centre était donc *de facto* un Partenariat de Type II avant même que le concept soit officialisé.

Ces deux organisations ont pour ambition de remplir les objectifs des grandes déclarations mondiales. Pour déterminer ceux qu'ils peuvent remplir, il conviendra d'abord analyser leur fonctionnement de manière chronologique. Ceci nous permettra de détailler leurs origines, leurs principes de fonctionnement et leurs évolutions. Nous commencerons par l'analyse des caractéristiques du Partenariat (A), suivie de celles de l'ICIMOD (B).

A. Le Partenariat de la montagne : une organisation volontaire, mais influente

Cette analyse du Partenariat traitera d'abord de la création du Partenariat et de ses principes fondamentaux (1). Dans un second temps, nous étudierons sa structure institutionnelle (2).

1) La création du Partenariat de la montagne : une consolidation de la volonté exprimée lors de l'Année internationale de la montagne

Après la rédaction de son premier document d'intention à Bali en juin 2002, le Partenariat est créé au Sommet de Bichkek en octobre 2002 (l'événement culminant de l'AIM). Divers acteurs sont responsables de cette « *consécration d'une démarche engagée depuis une dizaine d'années* »³⁵⁴. Nous pouvons citer des États (les gouvernements de l'Italie et de la Suisse), des agences de l'ONU (la FAO

³⁵³ Iyngararasan (M.), Tianchi (L.), Shrestha (S.), Mool (P. K.), Yoshino (M.) et Watanabe (T.), « The challenges of mountain environments : Water, natural resources, hazards, desertification, and the implications of climate change », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 33-34 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *ICIMOD assumed a central role in the region. Today ICIMOD is one of the largest intergovernmental organizations with a regional focus and global outreach on environment and development research and knowledge sharing* ».

³⁵⁴ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, A/58/134, « Mise en valeur durable des montagnes : Année internationale de la montagne », 2003, paragraphe 43.

et le PNUE³⁵⁵) et aussi une ONG (le Forum de la montagne), cité par certaines sources³⁵⁶. Cette diversité illustre la richesse du droit transnational et la pertinence d'une approche mixte. Comme le prouve l'expérience du passé, les États ne créent pas des réseaux tout seuls.

La structure finale du Partenariat est définie à Merano (Italie), les 5 et 6 octobre 2003, après un processus de réflexion organisé par le Forum de la montagne³⁵⁷. En 2004, leur document intitulé « Partenariat de la montagne - Organisation, composition et gouvernance » fut finalisé et officiellement approuvé par ses membres à Cuzco³⁵⁸. Aujourd'hui 51 gouvernements, 13 organisations intergouvernementales et 17 organisations internationales de la société civile sont membres du Partenariat³⁵⁹.

Le Partenariat a bénéficié du soutien de l'ONU ; en effet, son Assemblée générale le promeut dans ses résolutions et encourage les États à le rejoindre³⁶⁰. La FAO offre un soutien matériel à l'organisation en logeant son secrétariat³⁶¹ et en le faisant bénéficier « *de l'appui de ses départements techniques et de son vaste réseau de bureaux aux niveaux régional, sous-régional et national* »³⁶².

L'une des caractéristiques fondamentales du Partenariat, exprimée dès son premier document constitutif de Bali (juin 2002), est d'être une organisation de Type II. Les principes de base énoncés dans le chapitre Gouvernance se rapportent à « *la participation de tous les membres, la responsabilité, la réactivité, le consensus, la transparence et la flexibilité* »³⁶³. Le Partenariat se qualifie lui-même « *d'association volontaire autogérée* »³⁶⁴. Le Secrétaire général de l'ONU met en

³⁵⁵ Price (M. F.), Introduction : Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond, [...] *op. cit.*, p. 9.

³⁵⁶ Appendix (C) « The International Partnership for Sustainable Development in Mountain Regions » in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 251-257.

³⁵⁷ Price (M. F.), « Introduction : Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond », [...] *op. cit.*, pp. 8-9.

³⁵⁸ Secrétariat du Partenariat de la montagne, « Projet de gouvernance et de stratégie 2014-2017 », p. 10.

³⁵⁹ Pour une liste régulièrement actualisée des membres voir le site internet du partenariat : <http://www.mountainpartnership.org/members/en/>

³⁶⁰ La création de Partenariat de la montagne fut relevée par l'ONU et elle encourage ses États membres à le rejoindre dans les déclarations suivantes : la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/57/245, « Année internationale de la montagne 2002 », 2003, paragraphe 1 ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/58/216, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2004, paragraphes 10-14 ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/60/198, « Développement durable des montagnes », 2005, paragraphes 24-26 ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009, paragraphes 42-43.

³⁶¹ Bishkek Mountain Platform, Bishkek Global Mountain Summit 28 October - 1 November 2002, extrait : « *Nous acceptons l'offre de la FAO d'accueillir le Secrétariat du Partenariat et de mettre le Groupe de travail interagence sur les montagnes à son service* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *We welcome the offer of FAO to host the Secrétariat of the Partnership and bring the Inter-Agency Working Group on Mountains to its service* ».

³⁶² Secrétariat du Partenariat de la montagne, « Projet de gouvernance et de stratégie 2014-2017 ».

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ *Ibid.*

avant ces avantages en écrivant que : « [l]e Partenariat est conçu comme une alliance en constante évolution ayant la souplesse nécessaire pour faire face à la complexité, à la diversité et à l'ampleur des questions concernant les régions montagneuses. Il sera structuré de sorte à garantir des modes d'action multipartites et à long terme »³⁶⁵.

Les thématiques d'actions du Partenariat, définies par la Déclaration de Bali, concernent la protection des écosystèmes des montagnes (les forêts, la biodiversité, les sols et les sources d'eau douce, notamment les glaciers), mais soulignent également l'importance de l'aspect socio-économique de cet écosystème. En s'appuyant sur les travaux du groupe interagence créée par la FAO en 1992³⁶⁶, le Partenariat vise une meilleure application du chapitre 13 de l'Action 21, notamment à travers la promotion et la formalisation des alliances pertinentes à la montagne entre les différents acteurs à tous niveaux³⁶⁷. Dans ce but, le Partenariat partage des connaissances sur cette thématique, des conseils stratégiques et il mobilise des ressources financières potentielles³⁶⁸.

La force du Partenariat n'est pas uniquement dans ses membres, mais aussi dans sa structure institutionnelle, qu'il convient à présent d'étudier.

2) Une structure institutionnelle mondiale évoluant vers le régional

Le Partenariat possède sa propre structure institutionnelle qui participe à l'élaboration de ses programmes de travail, à la gestion de ces activités et à leur évaluation. Par souci d'efficacité financière, cette structure est volontairement minimaliste. Ses trois institutions sont l'Assemblée générale, un Comité de pilotage et un Secrétariat.

L'Assemblée générale réunit tous ses membres et observateurs. Ces réunions sont tenues, en général, tous les deux ans. Cette assemblée permet notamment la ratification d'une stratégie quadriennale et d'un programme global biennal.

³⁶⁵ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, A/58/134, « Mise en valeur durable des montagnes : Année internationale de la montagne », 2003, paragraphe 44.

³⁶⁶ *Ibid.*, paragraphe 44.

³⁶⁷ Extrait de la Déclaration de Bali 2002 : « Suite à la suggestion faite par le Secrétaire Général dans son rapport sur la mise en œuvre d'Action 21, la mise en œuvre du Chapitre 13 d'Action 21 doit être améliorée en renforçant la coopération internationale en cours depuis 1992, il faut exploiter les nombreuses expériences positives Année internationale de la montagne 2002, en concluant des partenariats plus formels » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « Following the suggestion made by the Secretary General in his report on the implementation of Agenda 21, the implementation of Chapter 13 of Agenda 21 therefore needs to be improved by reinforcing the international cooperation already under way since 1992, using the many positive experiences made during the International Year of Mountains 2002, by entering into more formal partnerships ».

³⁶⁸ Secrétariat du Partenariat de la montagne, « Projet de gouvernance et de stratégie 2014-2017 ».

Le Comité de pilotage se réunit une fois par an en tant qu'organe représentatif des membres du Partenariat. Ce comité supervise la préparation de la stratégie quadriennale et du programme de travail général biennal, ainsi que le travail du Secrétariat dont il approuve le budget. Le Comité de pilotage est responsable de la procédure d'adhésion de membres potentiels. En 2007, un constat critique timide fut faite par le « *International Institute for Sustainable Development* » (ci-après IISD) dans son évaluation du Partenariat. Dans ce document, la passivité ou « la participation non-optimale » des membres de l'organisation fut observée, cette dernière pouvant prendre la forme d'un désintérêt vis-à-vis d'un projet du Partenariat ou simplement d'un manque de communication avec ce dernier³⁶⁹. D'une manière cohérente avec cette observation, les demandes d'adhésion au Partenariat doivent être motivées et doivent être renouvelées tous les quatre ans. Un renouvellement d'adhésion doit s'accompagner de preuves de la participation active du demandeur³⁷⁰. Ces demandes sont traitées par le Secrétariat du Partenariat. Dans son document « *Projet de gouvernance et de stratégie 2018-2021* », le Partenariat va plus loin dans cette approche. Ce nouveau document envisage la possibilité d'annuler l'adhésion d'un membre inactif pendant plus d'une année³⁷¹.

Le Secrétariat joue le rôle d'une plateforme d'échanges pour promouvoir les activités du Partenariat et assure sa coordination interne, notamment pour garantir sa stabilité financière. Finalement, le Secrétariat a pour rôle de préparer les stratégies quadriennales et les programmes globaux biennaux de l'organisation³⁷².

Suivant une suggestion formulée dans l'évaluation de l'organisme par l'IISD³⁷³, le Partenariat a entamé un processus de régionalisation à partir de 2008³⁷⁴. Cette année-là, son centre régional pour l'Amérique latine fut installé dans les locaux du *Consortium for the Sustainable development of the Andean Ecoregion* (ci-après CONDESAN). Le centre régional pour l'Amérique du Nord est logé au Banff Centre, au Canada. Le centre régional en Europe se trouve dans les locaux du PNUE à Vienne

³⁶⁹ Creech (H.) et Caplan (K.), *Mid-Term Evaluation of the Mountain Partnership Secretariat*, International Institute for Sustainable Development (IISD), 2007, p. 7 et pp. 22-23 ; disponible à l'adresse suivante : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/oed/docs/GCPINT976SWI_2007_ER.pdf

³⁷⁰ Secrétariat du Partenariat de la montagne, « *Projet de gouvernance et de stratégie 2014-2017* » : « *Les contributions au Partenariat peuvent prendre différentes formes : financières ou en nature (une mise à disposition de personnel par exemple)* » ; il convient de préciser que la stratégie 2018-2021 du Partenariat prévoit la possibilité d'une « adhésion gratuite » conditionnée ; cette proposition reste à préciser.

³⁷¹ Secrétariat du Partenariat de la montagne, « *Projet de gouvernance et de stratégie 2014-2017* », p. 6.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ Heather Creech (H.) et Caplan (K.), *Mid-Term Evaluation of the Mountain Partnership Secretariat*, [...] *op. cit.* p. 26 et pp. 38-39.

³⁷⁴ Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009, paragraphe 85.

(Autriche). Le centre régional pour l'Asie/Pacifique fut installé dans les locaux de l'ICIMOD en 2008 avant d'être déplacé de manière permanente à l'Université d'Asie Centrale (ci-après UCA) en 2010³⁷⁵. Le centre régional pour l'Afrique est logé par l'*Albertine Rift Conservation Society* (ci-après ARCOS) à Kampala (Ouganda)³⁷⁶.

Après cette présentation du Partenariat, une organisation mixte créée pendant l'AIM, il convient d'analyser l'ICIMOD. Cette organisation préfigure les déclarations mondiales propres aux montagnes et elle est citée par le chapitre 13 de l'Action, dans son paragraphe 13.8 b), comme un exemple d'organisation à développer et à reproduire.

B. L'ICIMOD : une innovation précoce s'adaptant aux changements

L'ICIMOD (ci-après le Centre) est l'une des plus anciennes organisations mixtes spécifique et exclusive à la montagne. Pour établir la contribution de cette dernière aux objectifs des déclarations mondiales propres aux montagnes, nous allons d'abord détailler le contexte de sa création et ses principes fondamentaux (1). Dans un second temps, nous étudierons les modifications apportées au fonctionnement du Centre au cours de ses trente-cinq ans d'existence (2).

1) La conception initiale de l'ICIMOD : un organisme de recherche et de *lobbying*

Les premiers débats sur la nécessité de créer une organisation de recherche internationale spécifique à la montagne furent tenus à la Conférence de Munich (1974) sur la mise en valeur des environnements de montagne. Cet événement fut parrainé par l'Office allemand de la coopération technique avec la coopération du programme de l'UNESCO : « L'homme et la biosphère » (ci-après MAB)³⁷⁷. Le Centre fut créé en 1983 par un accord entre le Népal et l'UNESCO, avec le soutien financier de la Suisse et de l'Allemagne³⁷⁸. Le Centre, basé à Kathmandu (Népal), comptait en 2012, cent cinquante membres du personnel et il concentre ses efforts sur la région de l'Hindu Kush-Himalaya, située sur les territoires du l'Afghanistan, du Bangladesh, du Bhoutan, de la Chine, de l'Inde, du Myanmar, du Népal et du Pakistan. Les deux objectifs fondamentaux du Centre allient les

³⁷⁵ Secrétariat du Partenariat de la montagne, « Projet de gouvernance et de stratégie 2014-2017 », Annexe 4 - Dates clés dans l'histoire du PM 1998.

³⁷⁶ Note de synthèse des politiques africaine du Partenariat de la montagne « African Mountains: Water Towers in need of Attention, Policy brief », 2013.

³⁷⁷ Ives (J. D.), « Mountain research and development - Passé, présent et futur de la revue », [...] *op. cit.*

³⁷⁸ Schild (A.) Directeur général d'ICIMOD, « Foreword » in Rasul (G) (dir), *ICIMOD and the Himalayan Region – Responding to Emerging Challenges, Kathmandu*, International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), 2008, p. 1.

enjeux écologiques et humains : préserver l'environnement de l'Himalaya et réduire la pauvreté de sa population³⁷⁹. Le Centre a pu travailler avec tous les gouvernements malgré les tensions politiques entre ces différents pays³⁸⁰. Pour ce faire l'ICIMOD a identifié et a communiqué les caractéristiques communes entre ses membres. Le Centre a également privilégié des projets fondés sur les bénéfices économiques du développement durable des montagnes, dont les produits pharmaceutiques et les opportunités touristiques propres à ce massif³⁸¹.

Le financement de l'ICIMOD provient de ses États membres, des États européens (notamment de ceux familiers avec le financement de projets transnationaux de la montagne tels que la Suisse, l'Autriche, l'Allemagne³⁸²) et d'autres organismes (25 organisations de soutien financier au total)³⁸³.

Le Centre se définit comme une organisation régionale intergouvernementale d'acquisition et de partage d'informations entre les scientifiques et les législateurs. Cette activité a lieu au niveau de la région de l'Hindu Kush et au niveau mondial³⁸⁴. Dès sa création, l'ICIMOD s'engage à évaluer régulièrement l'efficacité de ses travaux. Ces évaluations se font selon des termes de référence approuvés et par des experts désignés par le *Board of Governors* (Bureau de gouvernance). Ce bureau est constitué de représentants de tous les États membres de l'organisation³⁸⁵. A partir de ces évaluations, le Centre a évolué dans ses méthodes.

³⁷⁹ *Ibid.* : « Le Centre international pour le développement intégré des montagnes (ICIMOD) a été créé en 1983 avec le double mandat de réduire la pauvreté et de préserver l'environnement dans l'Hindu Kush-Himalayan » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « The International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD) was established in 1983 with the dual mandate of reducing poverty and conserving the environment in the Hindu Kush-Himalayan ».

³⁸⁰ Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects », in *Environmental Science & Policy*, 2014, p. 8.

³⁸¹ Jodha (N. S.), Karki (M. B.) et Yadav (R. P.), « The Evolution of ICIMOD : From Concepts to Good Practices », in Rasul (G) (dir), *ICIMOD and the Himalayan Region – Responding to Emerging Challenges*, Kathmandu, International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), 2008, pp. 49-63.

³⁸² D'autres pays européens participent au financement de l'institut : la Norvège, le Danemark, la Finlande, la Suède et la Hollande, voir : Schild (A.) Directeur général d'ICIMOD, [...] *op. cit.*

³⁸³ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, [...] *op. cit.*, p. 111.

³⁸⁴ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, [...] *op. cit.*, p. 111.

³⁸⁵ La description suivante du Bureau de gouvernance est donnée sur le site internet de l'Institut : « L'ICIMOD est dirigé par un Conseil des gouverneurs composé d'un représentant de chacun des huit pays membres régionaux (PMR) et de membres indépendants nommés par le Groupe de soutien l'ICIMOD en fonction de leur expertise professionnelle et de leur expérience. Le groupe de soutien de l'ICIMOD est composé de représentants de toutes les organisations et de tous les centres qui apportent une contribution financière au Centre, y compris les pays membres régionaux » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « ICIMOD is governed by a Board of Governors consisting of one representative from each of the eight regional member countries (RMCs) and independent members who are nominated by the ICIMOD Support Group based on their recognized professional expertise and experience. The ICIMOD Support Group is composed of representatives from all the organizations and Centres that provide financial contributions to the Centre, including the regional member countries ».

2) L'évolution de l'ICIMOD : de l'information à l'action

A la création du Centre, les montagnes avaient peu d'importance dans les politiques internationales ; la guerre froide était la préoccupation principale sur le plan international³⁸⁶. En conséquence, pendant ses dix premières années d'existence, l'ICIMOD se concentrait sur la création, la documentation et le partage d'informations sur le développement montagnard. Pour améliorer la diffusion des connaissances, le Centre travaillait directement avec des institutions administratives régionales et locales de ses États membres. Cette proximité a permis une meilleure compréhension du fonctionnement administratif et des besoins de ces derniers par l'équipe de l'ICIMOD³⁸⁷. À ses débuts, les projets étaient conçus par des scientifiques du Centre pour être mis en œuvre par les États membres. En conséquence, la participation de ces derniers était minimale³⁸⁸. Pour remédier à cette situation l'ICIMOD a voulu améliorer son dialogue avec les États membres, rendant son approche, plus cohérente par rapport à ces derniers. Son évolution fut qualifiée « *d'un passage d'une approche centrée sur la technologie à une approche centrée sur les personnes* »³⁸⁹.

Progressivement, les priorités des États membres se sont alignées avec celles de l'ICIMOD³⁹⁰. Les projets du Centre étaient préparés dès leur conception en partenariat avec l'administration locale des États membres³⁹¹. De plus, le rôle de diffusion d'informations scientifiques était assuré pas des ONG développées pendant les années 1990, libérant ainsi une partie des ressources de l'ICIMOD. Le Centre pouvait directement encourager la coopération régionale entre ses États membres pour certains projets, comme par exemple à travers une initiative de biodiversité transfrontalière pour la protection du Mont Kailash³⁹². Ces projets ont bénéficié de l'expertise de la spécifique montagne acquise par le Centre après des décennies de recherches et de dialogue³⁹³.

³⁸⁶ Lampe (K.), « The International Centre for Integrated Mountain Development : From an Ignored Idea to a Global Voice », in Rasul (G) (dir), *ICIMOD and the Himalayan Region – Responding to Emerging Challenges*, Kathmandu, International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), 2008, pp. 29-33.

³⁸⁷ Jodha (N. S.), Karki (M. B.) et Yadav (R. P.), « The Evolution of ICIMOD : From Concepts to Good Practices », [...] *op. cit.*, pp. 49-61.

³⁸⁸ Schild (A.) Directeur général d'ICIMOD, « ICIMOD's Future Agenda : A Way Forward », in Rasul (G) (dir), *ICIMOD and the Himalayan Region – Responding to Emerging Challenges*, Kathmandu, International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), 2008, pp. 5-9.

³⁸⁹ Kohler (T.), Pratt (J.), Debarbieux (B.), Balsiger (J.) Rudaz (G.), Maselli (D.), *Sustainable Mountain Development, Green Economy and Institutions. From Rio 1992 to Rio 2012 and beyond*, documents pour la Conférence de Rio 2012, 2012, p. 38 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *a move from a technocentric to a people-centric approach* ».

³⁹⁰ Jodha (N. S.), Karki (M. B.) et Yadav (R. P.), « The Evolution of ICIMOD : From Concepts to Good Practices », [...] *op. cit.*, pp. 49-61.

³⁹¹ Schild (A.) Directeur général d'ICIMOD, « ICIMOD's Future Agenda : A Way Forward », [...] *op. cit.*, pp. 5-9.

³⁹² Pour plus d'informations sur cette initiative voir l'étude de cas produit par le PNUE intitulé : Prabhakar (S.), Oli (K. P.), Migongo-Bake (E.), *Transboundary Biodiversity Initiative between China, India and Nepal for the Conservation of the Mount Kailash Sacred Himalayan Landscape: South-South Cooperation Case Study*, PNUE, 2012, 9 p.

³⁹³ Jodha (N. S.), Karki (M. B.) et Yadav (R. P.), « The Evolution of ICIMOD : From Concepts to Good Practices », [...] *op. cit.*, p. 53.

Après cette brève présentation de deux organisations mixtes, il convient de conclure sur leur contribution à la mise en œuvre des déclarations mondiales propres aux montagnes. L'ICIMOD et le Partenariat mettent en avant les forces et faiblesses des structures alliant le public et le privé. Elles possèdent une grande flexibilité et peuvent adapter leurs actions au contexte politique et scientifique. Leur faiblesse principale provient aussi de cette souplesse ; elles n'ont aucun pouvoir obligatoire sur les États membres et la diversité de leurs activités rend leurs missions imprécises. En effet, dans l'évaluation des activités du Partenariat par l'IISD plusieurs membres de l'organisation interrogés lui ont reproché un « *manque de vision et de direction clair* »³⁹⁴. Malgré ces limitations, ces organisations sont des structures de coopération et de promotion de politiques de développement pluridisciplinaire de la montagne. On ne peut pas considérer qu'elles soient créatrices de *soft law*, mais elles lui donnent un poids politique et scientifique. Ces organisations ne sont pas un substitut mais un soutien à toutes les actions nationales ou transnationales.

Un des exemples du soutien au développement du droit transnational de la montagne auquel ces organisations ont amplement contribué se trouve en Amérique du Sud, dans les Andes, un massif doté d'un potentiel de développement futur notable.

Paragraphe 2. Les Andes : un ensemble d'alliances régionales dans un même massif

En dehors de l'Europe, un massif bénéficie d'un développement d'actions publiques et privées : les Andes³⁹⁵. On peut citer à ce propos : la Communauté andine des Nations (ci-après CAN), le CONDESAN, l'Agenda environnemental des Andes et la division régionale pour l'Amérique du Sud pour le Partenariat de la montagne (l'Initiative andine)³⁹⁶. Cet intérêt partagé distingue les Andes d'autres massifs du monde. Il conviendra d'étudier ce massif brièvement ainsi que l'évolution des organisations qui lui sont spécifiques.

Il convient de préciser que notre étude ne se focalisera pas sur des unions douanières à

³⁹⁴ Heather Creech (H.) et Caplan (K.), *Mid-Term Evaluation of the Mountain Partnership Secretariat*, [...] *op. cit.*, p. 23.

³⁹⁵ Pour plus de détails sur ces actions voir : Secrétaire général de la Communauté andine, *Where do we start ? The Andean Community's Top Climate Change Priorities*, Lima, General Secretariat of the Andean Community, the United Nations Environmental Programme (Regional Office for Latin America and the Caribbean), and the Spanish International Cooperation Agency, 2007, 41 p. ; Church (J. M.), *Environmental Regionalism: The Challenge of the Alpine Convention and the "Strange Case" of the Andean Community*, Harvard, Center for International Development at Harvard University, 2010, 82 p. et König (C.), *The Environment in the Andean Community and Mercosur*, UNU-CRIS Working Papers W-2013/3, Bruges, United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2013, 38 p.

³⁹⁶ Le nom espagnol de l'initiative andine était à l'origine « *Iniciativa de los andes* », mais celle-ci est maintenant appelée « *la Iniciativa Andina* ».

vocation économique, comme le MERCOSUR. Ces unions ne prennent pas en compte les caractéristiques de la montagne. Le fait que les États de cette union partagent tout le massif des Andes est une coïncidence. Néanmoins, une union douanière exclusivement économique peut évoluer pour prendre en compte d'autres enjeux. Ceci est le cas pour la CAN, qui a évolué pour intégrer des notions de développement durable aussi ; cette structure sera étudiée dans ce paragraphe.

Notre étude des structures publiques et privées visant les enjeux des Andes sera contextualisée. L'Amérique du Sud a un contexte géopolitique complexe et de nombreuses alliances ou tentatives d'alliance entre États existent dans ce continent. Avant d'analyser les alliances des États andins les plus pertinentes (B), il conviendra de les contextualiser en étudiant brièvement l'histoire de cette zone (A).

A. Une volonté de coopération freinée par les conflits du passé

Les Andes ont une superficie de 2 728 750 km², soit 33% de la superficie de 7 pays - Argentine, Bolivie, Chili, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela - ou 15% de l'Amérique du Sud³⁹⁷. Dû à ses taux de carbone élevés, le massif a une biodiversité et des produits agricoles qui sont uniques³⁹⁸. La population des Andes s'est récemment accrue, créant des tensions dans les relations entre zones urbaines et rurales. La question des populations indigènes est très prononcée dans les Andes, avec des cultures anciennes bien définies. Ces populations peuvent être exclues du processus décisionnel local ou avoir un niveau de vie moindre que les populations majoritaires³⁹⁹. Cette combinaison de facteurs démographiques et environnementaux intensifie les problèmes d'inégalités économiques. Cette pauvreté et ces inégalités entraînent des risques considérables d'une surexploitation agricole notamment l'érosion des sols⁴⁰⁰. Le chapitre 13 de l'Action 21 cite d'ailleurs, dans son paragraphe 13.13, les Andes explicitement comme massif souffrant d'une détérioration des terres.

L'Amérique latine est le centre d'un phénomène d'intégration régionale. En effet, comme l'écrit J. M. Church : « [c]omparée à d'autres zones en développement, l'Amérique latine est une

³⁹⁷ Saravia (M.), Devenish (C.), De Bièvre (B.) et Peralvo (M.), « CONDESAN : Better Knowledge, Better Decisions — Supporting Sustainable Andean Mountains Development », in *Mountain Research and Development* Vol 33/3, 2013, p. 339. Accessible en ligne : www.bioone.org/doi/abs/10.1659/MRD-JOURNAL-D-13-00056.1

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 340.

³⁹⁹ Church (J. M.), *Environmental Regionalism: The Challenge of the Alpine Convention and the "Strange Case" of the Andean Community*, [...] *op. cit.*, p. 52 ; pour plus d'informations sur les populations indigènes du Pérou voir : Pimbert (M.) et Argumedo (I. A.), *Traditional Resource Rights and Indigenous People in the Andes*, IIED – International Institute for Environment and Development et ANDES – Asociación Kechua-Aymara para Comunidades Sostenibles Apartado, 2005, 12 p.

⁴⁰⁰ Saravia (M.), Devenish (C.), De Bièvre (B.) et Peralvo (M.), « CONDESAN : Better Knowledge, Better Decisions — Supporting Sustainable Andean Mountains Development », [...] *op. cit.*, pp. 339–342.

région où l'intérêt pour l'intégration régionale s'est manifesté très tôt [Goldstein et Quenan, 2002]. Dans les années 1950 et 1960, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) des Nations Unies considérait le régionalisme comme un outil permettant de surmonter deux grands obstacles au développement : d'une part, la difficulté d'exploiter les économies d'échelle, en raison de la petite taille des usines produisant pour les marchés nationaux et d'une diversification excessive des chaînes de fabrication en marchandises différentes ; d'autre part, l'insuffisance de la concurrence [Ocampo, 2000 ; Tavares et Gomes, 1998] »⁴⁰¹. J. M. Church donne les exemples suivants de régionalisme dans le continent sud-américain : « l'OEA (Organisation des États américains), le CEPAL, l'ALADI, le SELA (Système économique latino-américain), ainsi que des « initiatives sous-régionales » telles que la Communauté andine, le Traité de l'Amazone et le MERCOSUR, nous voyons l'IIR-SA entrer en 2000, l'ALBA en 2004, l'UNASUR en 2008 et, plus récemment, la CELAC (Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes), pour seulement nommer les principales initiatives régionales »⁴⁰².

Le Traité de coopération amazonienne du 3 juillet 1978, qualifié de Convention-cadre par le professeur Kiss⁴⁰³, mérite un développement. Cette convention regroupe les États partageant la forêt⁴⁰⁴. Elle est mise en œuvre par l'*Amazon Cooperation Treaty Organization* (ci-après ACTO) à travers l'*Amazonian Strategic Cooperation Agenda* (ci-après ASCA) approuvée en 2010. Les objectifs fondamentaux de l'ACTO sont le développement durable et l'inclusion sociale dans la région amazonienne⁴⁰⁵. Cette convention et son organisation ne font pas partie du droit transnational de la montagne. Toutefois, elles illustrent une volonté des pays d'Amérique latine de coopérer sur des enjeux environnementaux et sociaux transnationaux. Cette volonté est pertinente dans le contexte des Andes. En effet, cinq des États membres de l'ACTO partagent ce massif⁴⁰⁶. Ces derniers ont ratifié un accord obligatoire, ont coopéré à travers une organisation dotée d'un secrétariat permanent et ont élaboré une stratégie commune. Tous ces éléments sont dans l'objectif du développement durable et de l'inclusion sociale dans le cadre d'un écosystème transnational spécifique. Il paraît donc

⁴⁰¹ Quenan (C.), « La Communauté andine des nations : entre tentatives de relance et crises récurrentes », in *Cahiers des Amériques latines*, 2005, p. 90.

⁴⁰² Church (J. M.), *Environmental Regionalism: The Challenge of the Alpine Convention and the "Strange Case" of the Andean Community*, [...] *op. cit.*, p. 59 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « OAS (Organization of American States), CEPAL, ALADI, SELA (Latin American Economic System), as well as "sub-regional initiatives" such as the Andean Community, the Amazon Treaty, and MERCOSUR, we see IIR-SA coming up in 2000, ALBA in 2004, UNASUR in 2008, and, most recently, CELAC (Community of Latin American and Caribbean States), just to count the major regional initiatives ».

⁴⁰³ Kiss (A. C.), « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », in *Annuaire français de droit international* vol. 39, Paris, Éditions du CNRS, 1993, pp. 792-797.

⁴⁰⁴ La Bolivie, le Brésil, la Colombie, l'Équateur, la Guyane, le Pérou, le Suriname et le Venezuela partagent la forêt de l'Amazonie et sont membres de l'organisation. Cinq de ces États partagent le massif andins.

⁴⁰⁵ Ces objectifs sont donnés sur le site internet de l'OCTA : http://www.otca-oficial.info/about/who_we_are

⁴⁰⁶ Ces pays sont la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela.

vraisemblable que ces États acceptent un projet similaire dans le cadre d'un autre écosystème : les Andes.

Cependant, cette volonté d'alliance régionale est à nuancer. Elle est handicapée par l'instabilité politique du continent⁴⁰⁷. Le triste exemple du Marché commun de l'Amérique centrale (ci-après MCCA) est parlant. Le MCCA fut créé en 1962 pour favoriser la coopération entre le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Salvador et le Nicaragua. Seulement sept ans plus tard, la guerre a éclaté entre le Honduras et le Salvador, causant la dissolution du MCCA. Plusieurs conflits armés dans les pays partageant le massif des Andes ont ponctué le XXe siècle. La guerre des Falklands a opposé l'Argentine et le Royaume-Uni du 2 avril au 14 juin 1982 ; il s'agit d'un conflit territorial sur les îles Malouines, qui n'est pas encore résolu aujourd'hui⁴⁰⁸. En 1995, une guerre entre deux membres de la CAN, l'Équateur et le Pérou, a entraîné une crise profonde pour l'institution. Toutefois, à la différence du MCCA, la communauté fut maintenue et a participé à la résolution du conflit en 1998⁴⁰⁹. Au-delà de conflits directs avec d'autres États, certains pays andins, la Colombie et l'Équateur, ont souffert de conflits internes avec des forces paramilitaires.

Malgré ces difficultés, la notion d'« identité andéenne » est apparue et s'est renforcée. La déclaration de Cuzco de 2002, la déclaration Tucumán de 2007 sur une stratégie andéenne et un projet commun des États andins dans le cadre de la Convention de Ramsar⁴¹⁰ illustrent cette volonté des États andins. Ces déclarations et stratégies ponctuelles étaient précédées par une organisation créée en 1969 : la CAN. Cette dernière est une union douanière qui a intégré progressivement les enjeux écologiques du massif dans ses projets. Il convient à présent d'étudier cette union ainsi que les autres organisations qui ont concrétisé cette identité.

⁴⁰⁷ Quenan (C.), « La Communauté andine des nations : entre tentatives de relance et crises récurrentes », [...] *op. cit.*, p. 96 : « Toutefois, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, on a assisté à un nouvel affaiblissement de la dynamique d'intégration. La persistance de l'instabilité politique dans plusieurs pays andins (turbulences et fin anticipée de plusieurs gouvernements en Équateur et en Bolivie, crise associée à la fin du fujimorisme au Pérou, crise politique et tentative de coup d'État au Venezuela) et les crises monétaires et financières qui ont secoué plusieurs pays sud-américains (Brésil, Argentine, Uruguay, Équateur) ont freiné l'élan des processus d'intégration ».

⁴⁰⁸ En 2017, le gouvernement de l'Argentine souhaite intégrer les îles contestées dans son territoire national. Pour sa part, le gouvernement du Royaume-Uni les considère comme britannique et maintient une présence militaire dans les îles (la base RAF Mount Pleasant).

⁴⁰⁹ Quenan (C.), « La Communauté andine des nations : entre tentatives de relance et crises récurrentes », [...] *op. cit.*, p. 98 : « Le groupement andin a dû également surmonter des situations de conflit – voire de guerre – entre des pays-membres. Il a même contribué, aux côtés d'autres instances régionales, à la réconciliation entre l'Équateur et le Pérou, qui a mis fin en 1998 au conflit frontalier opposant ces deux pays ; dès lors, la Corporation andine pour le Développement a mis en place un fonds spécial pour le développement de la zone de frontière, conjointement avec la Banque interaméricaine de Développement ».

⁴¹⁰ Pour un développement sur les projets de la Convention de Ramsar voir : Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects », [...] *op. cit.*, p. 4. ; De Keizer (O.) et Guerrero (E.), « Developing a Regional Strategy for Conserving High Andean Wetlands », in Price (M. F.) (dir), *Conservation and Sustainable Development in Mountain Areas*, Gland, IUCN, 2004, p. 12.

B. Deux alliances intergouvernementales autour d'intérêts économiques et écologiques

Les deux alliances seront étudiées tour à tour. Nous commencerons par la CAN (1) et dans un second temps, nous envisagerons une alliance intergouvernementale écologique résultant des efforts d'organisations privées et mixtes (2).

1) Une intégration des enjeux montagnards dans une union douanière

La Communauté andine des Nations (CAN, ex-Pacte andin) est l'une des plus anciennes instances d'intégration sous-régionale de l'Amérique latine, qui réunit actuellement la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou⁴¹¹. Né à Carthagène (Colombie), le 26 mai 1969, le Pacte Andin devint la Communauté andine des Nations lors du sommet de Trujillo de 1996⁴¹². Celle-ci a pour objectif de promouvoir le développement économique et social de ses États signataires ; sur le long terme, elle souhaite créer un marché commun des pays latino-américains⁴¹³. Cet accord n'était pas conçu comme une action environnementale, mais comme une alliance économique des pays partageant le massif⁴¹⁴.

Pendant les années 1990, il y a eu une volonté d'intégrer les aspects sociaux et environnementaux des Andes dans le champ d'action de la CAN⁴¹⁵. Plusieurs décisions du Conseil andin des affaires étrangères ont illustré cette évolution. Tout d'abord, la « *Quito Declaration : Guidelines for Environmental management and sustainable development* » de 2001 et la création d'une stratégie régionale de protection de la biodiversité en 2002, en partenariat avec la Convention sur la diversité biologique de 1992, approuvée par le Conseil de ministres des affaires étrangères de la CAN⁴¹⁶. Les projets de coopération de la Communauté avec l'Union européenne prennent

⁴¹¹ Site de la communauté (en espagnol) : <http://www.comunidadandina.org/> pour une liste des pays membres.

⁴¹² Quenan (C.), « La Communauté andine des nations : entre tentatives de relance et crises récurrentes », [...] *op. cit.*, p. 95 : « Avec le Protocole de Trujillo et celui de Sucre (signé en juin 1997), la CAN a engagé un processus de réforme et de renforcement des institutions communautaires et d'élargissement, au-delà des activités commerciales, des domaines d'intégration. La nouvelle structure institutionnelle comporte la création du Système andin d'Intégration, composé de nouveaux organes tels que le Conseil présidentiel et le Conseil des ministres des Affaires étrangères, qui viennent s'ajouter à des instances déjà existantes comme la commission constituée des ministres du Commerce extérieur ».

⁴¹³ Article 1 du Protocole additionnel de Trujillo (1996) à l'Accord de Carthagène (1969).

⁴¹⁴ Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects », [...] *op. cit.*, p. 6.

⁴¹⁵ Kohler (T.), Pratt (J.), Balsiger (J.), Debarbieux (B.), Rudaz (G.) et Maselli (D.), *Sustainable Mountain Development, Green Economy and Institutions*, [...] *op. cit.*, p. 36.

⁴¹⁶ Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects », [...] *op. cit.*, p. 6.

explicitement en compte la préservation des écosystèmes de montagne⁴¹⁷. De plus, le cadre institutionnel a évolué ; le Conseil Andin a créé un Comité environnemental andin en 1998 ainsi que le Conseil andin des ministres des affaires environnementales et du développement durable en 2004⁴¹⁸. Ces changements donnent plus de poids politique aux enjeux environnementaux au sein de la CAN⁴¹⁹. Les actions de ces deux groupes sont guidées par l'Agenda andin, dont le premier fut adopté pour 2006-2010. Ce document fut rédigé par le Comité environnemental andin et adopté par le Conseil des ministres de l'environnement⁴²⁰. L'Agenda n'a pas de caractère obligatoire, mais « *un document d'orientation* » pour les États concernés⁴²¹.

Une nouvelle stratégie 2012-2016 fut adoptée par le Conseil des ministres de l'environnement de la CAN le 10 avril 2012⁴²². Certains auteurs ont émis en 2010 l'hypothèse que la procédure

⁴¹⁷ Des projets de coopération entre la CAN et l'UE ont une histoire complexe. Ces derniers ont commencé en 2003 et mais un accord juridique de coopération n'a pu être ratifié pour diverses raisons. La cause principale semble être le départ du Venezuela de la CAN et ses conséquences sur la Communauté. Pour illustrer l'intérêt de la CAN pour les questions environnementales et sociales, les différentes propositions d'accord de dialogue politique et de coopération (dont le plus récent date de 2016) comprennent l'article suivant :

« Article 38 Coopération en matière d'environnement et de biodiversité

1. Les parties conviennent que la coopération dans ce domaine visera à promouvoir la protection et la conservation de l'environnement dans le cadre du développement durable. À cet égard, le lien entre la pauvreté et l'environnement et l'impact des activités économiques sur l'environnement sont considérés comme étant importants. La coopération doit également être un moyen d'encourager la ratification d'accords multilatéraux sur l'environnement ainsi que d'autres accords internationaux portant par exemple sur les changements climatiques, la biodiversité, la désertification et la gestion des produits chimiques, et aussi d'encourager le soutien à leur mise en œuvre.

2. La coopération sera plus particulièrement axée sur ce qui suit :

b) la promotion de la conservation et de la gestion durable des ressources naturelles (y compris la biodiversité, les écosystèmes de montagne et les ressources génétiques), en tenant compte de la stratégie régionale applicable à la biodiversité dans les pays andins situés au-dessus du tropique du Capricorne ; ».

L'exemple ci-dessus est tiré de l'Annexe à la Proposition conjointe de DÉCISION DU CONSEIL de l'Union européenne relative à la conclusion d'un accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Communauté andine et ses pays membres (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela) fait à Bruxelles, le 03/02/2016.

⁴¹⁸ Decision 596 de The Andean Council of Ministers of Foreign Affairs, Creation of the Andean Community's Council of Environmental and Sustainable Development Ministers, 2004.

⁴¹⁹ Church (J. M.), *Environmental Regionalism: The Challenge of the Alpine Convention and the "Strange Case" of the Andean Community*, [...] *op. cit.*, p. 49.

⁴²⁰ Kohler (T.), Pratt (J.), Balsiger (J.), Debarbieux (B.), Rudaz (G.) et Maselli (D.), *Sustainable Mountain Development, Green Economy and Institutions*, [...] *op. cit.*, p. 36.

⁴²¹ Andean Environmental Agenda 2006-2010, dans son titre « Caractéristiques de l'Agenda » p. 1 (texte original en espagnol) : « Agenda ambiental andina 2006 – 2010. características de la agenda : *La presente Agenda Ambiental Andina 2006-2010 es un documento orientador, que se enmarca en una visión de largo plazo y a la vez propone acciones concretas y consensuadas de corto y mediano plazo. Establece acciones de carácter subregional que agregan valor a los esfuerzos nacionales y contribuyen a fortalecer las capacidades de los Países Miembros en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible* » (traduction en français par Mme A. Roherig Lopez Cuesta, professeur d'espagnol) : « *L'actuel Agenda environnemental andin 2006-2010 est un document d'orientation, qui s'inscrit dans une vision à long terme et qui propose des actions à la fois concrètes et consensuelles à court et moyen terme. Il établit des actions de nature sous-régionale qui ajoutent de la valeur aux efforts nationaux et contribuent au renforcement des capacités des Pays membres dans le domaine de l'environnement et du développement durable* ». Disponible en espagnol au lien :

http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi799_R1.pdf

⁴²² L'Agenda est disponible en espagnol à l'adresse suivante :

http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201261117149agenda_ambiental2012-2016.pdf

d'approbation et la nature du texte de l'Agenda le rendraient obligatoire⁴²³. Cependant le texte publié en 2012 se donne comme objectif de « *guider les actions communes* »⁴²⁴. L'Agenda, est aussi qualifié par la CAN de « *document d'orientation des actions des autorités environnementales sous-régionales* »⁴²⁵. Ces objectifs ne sont pas ceux d'un texte obligatoire.

Le développement de la CAN et de sa stratégie environnementale est handicapé par les influences contradictoires des autres unions économiques. Par exemple, certains membres de la CAN ont choisi de privilégier des accords commerciaux avec les États-Unis et d'autres avec le Mercosur. En conséquence, le Venezuela, « *critiquant la décision unilatérale de la Colombie, de l'Équateur et du Pérou de mener de négociations avec les États-Unis, a décidé, de quitter la CAN en avril 2006, tout en demandant son intégration au Mercosur qui s'est concrétisée pendant cette même année 2006* »⁴²⁶. Avec le Chili qui s'est retiré de la CAN en 1976, le Venezuela est le deuxième pays andin à quitter la Communauté⁴²⁷.

Malgré ces difficultés et le retrait de certains États andins de la CAN, cette communauté contribue aux objectifs du chapitre 13 de l'Action 21. Elle crée un réseau de coopération entre États pour assurer le développement durable de la région andine. Toutefois, la CAN n'est pas seule en Amérique latine, une organisation mixte œuvre aussi dans ce but commun qu'il convient à présent d'étudier.

⁴²³ Church (J. M.), *Environmental Regionalism: The Challenge of the Alpine Convention and the "Strange Case" of the Andean Community*, [...] *op. cit.*, p. 49 : « *Le nouvel ordre du jour pourrait être approuvé par une décision formelle au niveau du Conseil des ministres des Affaires étrangères, devenant ainsi juridiquement obligatoire et allant de la soft law au hard law, selon le contenu et leur formulation* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *The new agenda could be approved with a formal decision at the level of the Council of Foreign Ministers, thus becoming legally binding and going from soft to hard law, depending on the contents and their formulation* ».

⁴²⁴ Extrait de l'Agenda environnemental andin 2012-2016, p. 23 ; (espagnol d'origine) : *Agenda Ambiental Andina 2012 – 2016* « *El objetivo de la Agenda Ambiental Andina 2012 – 2016: es orientar acciones conjuntas para la coordinación de políticas y estrategias comunitarias, que contribuyan a mejorar la gestión ambiental y el desarrollo sostenible/sustentable en armonía con la naturaleza, profundizando el proceso de integración y fortaleciendo las capacidades nacionales y subregionales en materia ambiental* » (traduction en français) : « *L'objectif de l'Agenda environnemental andin 2012-2016 : est d'orienter les actions conjointes pour la coordination de politiques et de stratégies communautaires, qui contribuent à améliorer la gestion de l'environnement et le développement soutenable / durable en harmonie avec la nature, en approfondissant le processus d'intégration et en renforçant les capacités nationales et sous-régionales en matière d'environnement* ».

⁴²⁵ Extrait de l'Agenda environnemental andin 2012-2016, p. 19 ; (espagnol d'origine) : « *En la XVii reunión del comité andino de autoridades ambientales (CAAAM), de febrero de 2009, se solicitó a la Secretaría General formule y presente un proyecto normativo que establezca los mecanismos de adopción e implementación de la Agenda Ambiental Andina, quinquenal, como documento guía de las acciones de las autoridades ambientales subregionales, facilitando la labor de los Países miembros de la can en dicha materia* » ; (traduction en français) : « *Lors de la XViième réunion du Comité andin des autorités environnementales (CAAAM), en février 2009, le Secrétariat général a été chargé de formuler et de présenter un projet normatif qui établisse les mécanismes d'adoption et de mise en œuvre du Programme environnemental andin, quinquennal, comme document d'orientation des actions des autorités environnementales sous-régionales, facilitant le travail des pays membres de l'organisation dans ce domaine* ».

⁴²⁶ Quenan (C.), « *La Communauté andine des nations : entre tentatives de relance et crises récurrentes* », [...] *op. cit.*, pp. 96-97.

⁴²⁷ Price, M. F., « *Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects* », [...] *op. cit.*, p. 6.

2) Une initiative consolidant l'impulsion régionale du Partenariat de la montagne

L'initiative andine regroupe tous les États andins. Cette initiative est née d'efforts du Partenariat de la montagne, mais aussi d'un projet phare d'une ONG privée, le CONDESAN. Il conviendra d'étudier d'abord le CONDESAN (a) et ensuite l'Initiative andine (b).

a) Le CONDESAN : un organisme privé à l'origine d'une initiative mixte

Le CONDESAN fut créé en 1993 grâce aux efforts de plusieurs acteurs, notamment le « *International Potato Center* » (ci-après CIP) et l'« *International Center for Tropical Agriculture* » (ci-après CIAT)⁴²⁸. Le Consortium devait assurer une meilleure gestion des ressources naturelles des Andes. L'organisation réunit un grand nombre d'acteurs, publics et privés, pour la mise en place de projets communs qui ne pourraient pas être menés jusqu'à leur terme par une organisation unique.

Le CONDESAN sert de plateforme régionale des Andes et loge le secrétariat de la branche Amérique du Sud du Partenariat de la montagne et ainsi que le secrétariat du Forum de la montagne. Il sert également de point focal du programme de la FAO : « *L'agriculture durable et le développement rural dans les régions de montagne* ». En 2009, le Consortium devint une organisation indépendante de ces groupes fondateurs⁴²⁹. La CIP est principalement une structure de recherche et le CONDESAN, rappelant les transitions de l'ICIMOD et du Partenariat de la montagne, a évolué à la mise en œuvre de projets⁴³⁰. En effet, depuis les années 2000, le Consortium a concentré ses activités sur une série d'initiatives précises limitées dans le temps. La limitation temporelle permet une évaluation régulière de l'efficacité de chaque projet. Un exemple est « *The Andean Paramo Initiative (2006-2012)* ». Cette initiative a permis de réunir les experts et parties intéressées pour une action commune pour la protection et réhabilitation des zones de prairie « *Páramo* », spécifique au massif. A partir de ce projet phare une coopération plus générale naquit entre les pays andins. En effet, en 2007, l'Initiative andine fut consacrée avec la Déclaration de San Miguel de Tucuman, citant le projet Páramo dans son paragraphe 10 comme inspiration de cette coopération.

⁴²⁸ Saravia (M.) et Quintero (M.), « CONDESAN : An Innovative and Multi-institutional Andean Platform in Continuing Evolution », *in* Mountain Research and Development Vol. 29/4, 2009, pp. 356-358.

⁴²⁹ *Ibid.*, pp. 356-358.

⁴³⁰ Consultative Group on International Agricultural Research Technical Advisory Committee TAC Secretariat (FAO), DR/TAC:IAR/99/8, First Review of Systemwide Programmes with an Ecoregional Approach, 1999, Annex V : Report of Panel Visit to the Programme for Enhancing Agricultural Research Effectiveness in Tropical Latin America and to CONDESAN.

L'Initiative andine fut aussi le fruit d'actions du Partenariat de la montagne. A Cuzco, en 2004, lors de la deuxième réunion mondiale du Partenariat, les États andins ont tenu une réunion informelle. Cette rencontre leur a permis d'identifier certaines priorités communes et de s'accorder sur la création de comités nationaux de la montagne inspirés par ceux créés lors de l'AIM⁴³¹. En 2006, à Lima, les six thématiques d'action de l'Initiative andine furent fixées. Cette réunion fut organisée par le comité de la montagne national Argentin (Comité de Montaña) montrant l'utilité de ce type d'institutions⁴³².

En 2007, l'Initiative andine a tenu sa première réunion. Le résultat fut la déclaration de Tucuman, fondamentale pour l'Initiative et son plan d'action. Il convient à présent d'analyser ces documents.

b) 2007 à 2017 : les fondations d'un réseau andin

L'Initiative andine regroupe les sept pays partageant les Andes⁴³³ ; sa gestion administrative est assurée par le secrétariat de la division de l'Amérique du Sud du Partenariat de la montagne. Contrairement à la CAN, l'Initiative andine traite exclusivement et spécifiquement les enjeux du massif des Andes, ceci dès sa conception.

En effet, la déclaration de 2007 ouvre formellement l'Initiative andine et cite les déclarations mondiales propres aux montagnes comme source d'inspiration⁴³⁴. La Convention alpine n'est pas référencée, mais un lien entre les deux projets existe. En effet, le Secrétaire général de la Convention alpine était présent à la réunion de Tucuman. De plus, le Professeur Church écrit que l'Initiative andine a pour but d'adapter le « modèle alpin » aux Andes⁴³⁵. La déclaration justifie son action par les vulnérabilités des ressources uniques et essentielles des Andes (paragraphe 10, 12 et 13), à la fois

⁴³¹ Church (J. M.), *Environmental Regionalism: The Challenge of the Alpine Convention and the "Strange Case" of the Andean Community*, [...] *op. cit.*, p. 49.

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ Il convient de préciser que la signature de la Chili manque à la Déclaration de Tucuman, mais le Ministère des affaires étrangère de la Chili considère que le pays fait partie de l'Initiative andine depuis 2007. Cette dernière donne des exemples de sa participation à l'Initiative andine dans son site internet :

<http://www.minrel.gov.cl/canciller-munoz-encabezo-lanzamiento-de-la-consulta-ciudadana-para-una/minrel/2016-12-20/150422.html>

<http://www.bosquesandinos.org/iniciativa-andina-articula-acciones-a-favor-de-los-ecosistemas-de-montana-en-los-andes-3/>

⁴³⁴ Le paragraphe 2 de la Déclaration de Tucuman (2007) fait référence aux déclarations mondiales du développement durable des montagnes.

⁴³⁵ Church (J. M.), *Environmental Regionalism: The Challenge of the Alpine Convention and the "Strange Case" of the Andean Community*, [...] *op. cit.*, p. 49 : « Sur la base de l'expérience de la Convention alpine, « l'Initiative andine » vise à adapter le modèle alpin à l'écorégion andine (Andes tropicales et du sud) » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « Based on the experience of the Alpine Convention, the "Andean Initiative" aims at adapting the Alpine model to the Andean ecoregion (both Tropical and Southern Andes) ».

sur le plan socio-économique et sur le plan écologique. Elle précise les objectifs de l'Initiative andine : la collecte d'informations scientifiques et la mise en place d'un système de partage d'informations au niveau interrégional et international (paragraphe 9). Le Plan d'Action de l'Initiative andine⁴³⁶, adopté en 2007, dresse cinq thématiques⁴³⁷. Au niveau national, celle-ci demandent la prise en compte des aspects de la montagne dans les politiques existantes et au niveau institutionnel (avec la création de comités nationaux de montagne). Au niveau international, les thématiques se limitent principalement au partage d'informations pertinentes et à la coopération politique⁴³⁸.

La déclaration et le plan d'action sont de la *soft law* non obligatoire par leur texte et leur mode d'adoption, un processus sans ratification. Cependant, en plus de la création de comités nationaux de la montagne dans tous les États membres⁴³⁹, plusieurs projets communs à l'échelle internationale ont vu le jour. On peut citer un projet de coopération technique de six gouvernements andins de 2010 à 2012⁴⁴⁰ financé par la FAO et promu par le Partenariat de la montagne. Ce projet devait servir de base pour un mécanisme régional plus formel et ambitieux⁴⁴¹. Ces intentions se sont concrétisées en juillet 2017 avec le Congrès international de Paramo et la prise en compte des écosystèmes montagnards dans le cadre du Partenariat de la montagne. Selon un représentant du secrétariat du Partenariat : « [n]ous sommes très heureux de voir les pays andins se rassembler pour lutter contre le changement climatique. Cette unité est quelque chose que nous avons soutenu à travers la mise en place de

⁴³⁶ Titre dans l'espagnol d'origine : « 2007. Primera reunión subregional andina de la Iniciativa de los Andes. Plan de acción para el desarrollo sostenible de las montañas andinas ».

⁴³⁷ Les objectifs du plan d'action sont les suivants : 1. Moyens de subsistance durables dans les zones de montagne ; 2. Conservation des écosystèmes et préservation de la biodiversité et du patrimoine culturel et national ; 3. Consolidation de la capacité institutionnelle dans le thème des montagnes ; 4. Changement climatique et son incidence dans les zones de montagne et 5. Axes transversaux (éducation, sensibilisation et formation, genre, les jeunes et les seniors, le réseautage et la participation locale).

⁴³⁸ Cet objectif est inclus dans la troisième thématique du plan et est le suivant : « Promouvoir un diagnostic international, régional et national biotechnologie ayant un impact sur les écosystèmes de montagne, base des actions des différentes initiatives régionales ».

⁴³⁹ Church (J. M.), *Environmental Regionalism: The Challenge of the Alpine Convention and the "Strange Case" of the Andean Community*, [...] op. cit., p. 49 : « Certains comités de montagne sont dynamiques et mettent en œuvre des projets (Argentine et Équateur), certains sont en cours d'organisation (Chili et Bolivie), tandis que certaines situations ne sont pas claires (Pérou et Colombie). Seul le comité vénézuélien n'est pas encore en place » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « Some mountain committees are dynamic and are implementing projects (Argentina and Ecuador), some are currently being organized (Chile and Bolivia), while some situations are unclear (Peru and Colombia). Only the Venezuelan committee is not in place yet ».

⁴⁴⁰ Nom espagnol du projet : Fortalecimiento de la Gestión Participativa para el Desarrollo Sostenible de los Andes (TCP/RLA/3301).

⁴⁴¹ Sur son site internet la FAO écrit à propos de ce projet : « The exchange of knowledge created by the project will assist and inform policy makers as well as non-governmental agencies and communities living in mountain areas. Formal steps are underway to create a regional mechanism for continuing this fruitful dialogue and cooperation ».

<http://www.fao.org/mountain-partnership/regions/south-america/andes/en/>

l'Initiative andine, qui est en train de devenir un mécanisme complet de coopération transfrontalière »⁴⁴².

En dehors de l'Europe, les Andes sont le massif le plus favorable au développement d'un instrument de droit obligatoire spécifique à un massif. Plusieurs des États andins sont signataires de la Convention de la forêt amazonienne et tous sont membres de l'Initiative andine. Plusieurs organisations intergouvernementales et privées apportent un soutien politique, technique et scientifique à cette proposition. Les organisations identifiées dans ce paragraphe contribuent activement au rappel et à la mise en œuvre des objectifs des déclarations mondiales de la montagne. Toutefois, l'état actuel des engagements reste limité. Les seules organisations intergouvernementales sont volontaires ou envisagent les enjeux des Andes de manière secondaire. Comme M. F. Price l'a souligné en 2014, l'application des stratégies de l'Initiative andine laisse à désirer⁴⁴³. Les développements récents du Congrès international de Paramo de 2017 laissent penser qu'un engagement plus formel serait possible. Avec le soutien de la Convention alpine et de l'ONU ceci paraît plausible, mais la volonté politique des États andins devra être fortement mobilisée.

⁴⁴² Extrait d'un article « Towards a regional vision of the Andes » publié sur le site internet du Partenariat daté du 13/07/2017, disponible à l'adresse suivante : <http://www.fao.org/mountain-partnership/news/news-detail/en/c/1023642/> (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *We are very happy to see the Andean countries coming together to fight climate change. This unity is something we nurtured through the establishment of the Andean Initiative, which is now evolving into a fully-fledged mechanism for transboundary cooperation* ».

⁴⁴³ Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects », [...] *op. cit.*, p. 7 : « *Pourtant, alors que les Andes sont la seule grande chaîne de montagnes transnationale au monde où tous les gouvernements concernés sont membres du Partenariat de la montagne, son plan d'action pour le développement durable des montagnes n'a pas été mis en œuvre systématiquement* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Yet, while the Andes is the only large transnational mountain range in the world where all of the concerned governments are members of the Mountain Partnership, its action plan for sustainable mountain development has not been implemented systematically* ».

Conclusion de chapitre : une prise de conscience limitée

Les objectifs de l'Action 21 et de l'AIM sont peu ambitieux. Il n'y a pas d'obligations ou même de demande de création de droit obligatoire ; mais certains accords juridiques, tels que les Conventions des Alpes et des Carpates, sont cités comme exemples à suivre par la Commission du développement durable des Nations unies. Le chapitre 13 de l'Action 21 a également dressé une liste de thématiques propres aux montagnes dans un document de grande visibilité⁴⁴⁴. L'AIM n'a pas ajouté de contenu à ces objectifs, mais les a repris et leur a donné un poids politique important. Ceci fut particulièrement utile après l'application décevante du chapitre 13 de l'Action 21 par les États. Elle fournit aussi une impulsion politique contribuant directement à l'existence de la Convention des Carpates et à l'organisation de nombreuses conférences internationales. Toutefois, hormis ces exemples, il est difficile d'identifier les effets d'une Année internationale. Mais une comparaison avec une autre Année internationale permet d'avoir une idée de l'impact de la visibilité d'un événement similaire. A la différence de l'AIM, les effets de l'Année internationale du quinoa de 2013 sont aisément mesurés. L'objectif de l'année était la promotion d'un produit agricole ; cet objectif fut atteint. En effet, la production mondiale de quinoa en 2015 était plus du double de celle de 2012⁴⁴⁵. Naturellement, d'autres facteurs ont affecté cette production, mais il semblerait que la proclamation d'une Année internationale sur une thématique ait eu un impact sur cette dernière, cependant plus facile à mesurer que pour ce qui concerne la montagne.

Il reste que ces déclarations d'année internationale ne sont pas des engagements obligatoires sur le long terme. Elles peuvent créer des tendances qui sont suivies pour un temps, mais qui peuvent aussi être oubliées. Des organisations internationales mixtes et publiques assurent une fonction comparable au cadre institutionnel des Conventions des Alpes et des Carpates. Les actions de ces organisations internationales, à défaut d'être obligatoires, permettent une pression politique constante sur les États à travers un rappel régulier de leurs engagements de *soft law*, une promotion de bonnes pratiques et un soutien scientifique⁴⁴⁶. Cette communication permet une sensibilisation d'autres États et les encourage à développer leurs propres programmes concernant la montagne. Ces organisations coopératives mixtes ont aussi l'avantage d'évoluer. En effet, nous avons constaté que l'ICIMOD et le Partenariat de la montagne évoluent tous les deux de la promotion de recherches scientifiques vers la

⁴⁴⁴ Il est intéressant de relever que le chapitre 13 de l'Action 21 ne donne pas une définition de la notion de montagne, prouvant la difficulté d'un tel exercice.

⁴⁴⁵ La production mondiale de Quinoa : 2012 : 95 887 tonnes ; 2013 (l'Année internationale du quinoa) : 114 112 tonnes ; 2014 : 192 506 tonnes ; 2015 : 228 870 tonnes. Source : <https://www.statista.com/statistics/486442/global-quinoa-production/>

⁴⁴⁶ Pour un résumé des fonctions et des tendances des partenariats mixtes voir Rapport du Secrétaire général du Conseil économique et social des Nations Unies, E/CN.17/2010/13, « Partenariats pour le développement durable », 2010.

mise en place de projets plus opérationnels.

Actuellement, l'ICIMOD ne se limite pas seulement à la promotion de la recherche, comme le prouvent quelques exemples de projets coordonnés par l'institution. En partenariat avec le PNUE et l'Agence de coopération internationale allemande pour le développement⁴⁴⁷, elle a assisté la création de l'Initiative de biodiversité transfrontalière pour la protection du Mont Kailash lancée en 2012⁴⁴⁸. Cette Initiative conduit les gouvernements de la Chine, du Népal et de l'Inde à coopérer pour la préservation de la biodiversité et du développement durable de cette montagne. On peut citer des projets similaires visant les zones du « *Brahmaputra-Salween Landscape Conservation and Development Initiative* » (regroupant la Chine, l'Inde et le Myanmar) et du « *Karakoram-Pamir* » (regroupant la Chine et le Pakistan)⁴⁴⁹. L'ICIMOD pilote aussi le « *Forest Carbon Trust Fund* » au Népal en coopération avec « *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* » (REDD+), l'« *Asia Network for Sustainable Agriculture and Bioresources* » et la « *Federation of Community Forest Users* » (basé au Népal). Le financement est fourni par la Norvège. Ce projet fut l'un des premiers au monde visant la réduction de carbone avec une implication et une formation directe des communautés locales. Dans cette thématique, l'ICIMOD propose des formations et une infrastructure humaine de distribution pour la promotion de produits de l'apiculture à travers l'Himalaya. Ce projet comprend la formation des professionnels, mais aussi la mise en place de politiques de surveillance de la population d'abeilles et de contrôle de la qualité des produits de l'apiculture. Cette liste non-exhaustive d'exemples montre l'impact d'une organisation de Type II. Selon ses créateurs⁴⁵⁰, l'ICIMOD renforce aussi la collaboration entre les États membres à travers la mise en place de projets à petite échelle (voir les exemples cités plus haut). En parallèle avec ces efforts locaux, l'ICIMOD a contribué à la mise en place d'un réseau mondial de partage d'informations, notamment sur la thématique de la vulnérabilité des montagnes au changement climatique. Le Partenariat de la montagne utilise des méthodes similaires avec une série de projets régionaux, les Andes étant l'exemple d'un succès notable des efforts du partenariat à l'échelle d'un massif.

La création de l'Initiative andine est un bon exemple de coordination. Les progrès dans ce massif ainsi que les évolutions de l'ICIMOD et du Partenariat de la montagne, montrent l'intérêt de la

⁴⁴⁷ Le nom original de l'agence : *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*.

⁴⁴⁸ Pour plus d'informations sur cette initiative, voir l'étude de cas produite par le PNUE : Prabhakar (S.), Oli (K.P.), Migongo-Bake (E.), *Transboundary Biodiversity Initiative between China, India and Nepal for the Conservation of the Mount Kailash Sacred Himalayan Landscape: South-South Cooperation Case Study*, PNUE, 2012, 9 p.

⁴⁴⁹ Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects », [...] *op. cit.*, p. 11.

⁴⁵⁰ L'organisation énumère ses forces et les raisons de son succès en tant qu'organisation intergouvernementale dans l'article suivant : Inygararasan (M.), Tianchi (L.), Shrestha (S.), Mool (P.K.), Yoshino (M.) et Watanabe (T.), « The challenges of mountain environments : Water, natural resources, hazards, desertification, and the implications of climate change », [...] *op. cit.*, pp. 33-34.

régionalisation du droit transnational de la montagne. La création de droit par massif minimise le nombre d'États à satisfaire et permet à la norme d'être plus précisément adaptée aux caractéristiques du massif en question. Toutefois, vingt-six ans après le chapitre 13 de l'Action, la création d'une convention pour les Andes reste un projet et le monde ne compte toujours que deux conventions spécifiques à la montagne (les Conventions des Alpes et des Carpates).

Ce constat démontre les limites de la volonté des États. Malgré les intentions de leurs créateurs, les partenariats mixtes ont été un substitut à des engagements obligatoires de Type I. La force de ces organisations est aussi leur faiblesse : elles sont trop souples. Tout comme les développements plus larges, les structures de coopération autour des Andes manquent de moyens de pression sur les États concernés. Les organisations mixtes coopérant avec l'ONU pourraient les accompagner pour la préparation, la coordination et le soutien technique ; mais fondamentalement, une norme juridique entre États est nécessaire. Or, des accords obligatoires sont difficiles à conclure, comme le prouve l'histoire de leurs développements en Europe et dans les Andes. Les États sont réfractaires à des engagements obligatoires. *A contrario*, la proclamation de déclarations politiques ou symboliques est aisée. Ceci est illustré par un objectif de l'AIM, qui fut rempli avec succès. La Plateforme de Bichkek 2002 a réclamé qu'une journée internationale de la montagne soit mise en place⁴⁵¹. Une telle journée existe, le 11 décembre (elle fut proclamé en 2003)⁴⁵². Le contraste est parlant : un engagement juridiquement obligatoire est presque impossible à atteindre, mais une déclaration symbolique d'une grande importance politique est acceptée avec célérité.

Ce manque d'engagement va à l'encontre des constats qui ont mené à l'inclusion du chapitre 13 de l'Action 21 et à la déclaration de l'AIM. Toutefois, les organisations et déclarations étudiées dans ce chapitre posent les bases d'un développement futur. La richesse des réseaux et leur coopération doivent être soulignées. Toutes les organisations évoquées dans ce chapitre coopèrent ensemble, en partenariat avec la Convention alpine et celle des Carpates. Cette coopération est facilitée par des organisations comme le Partenariat de la montagne, le Forum de la montagne et l'ICIMOD. Si les États souhaitent concrétiser leurs actions, une infrastructure coopérative institutionnelle existe déjà. Le massif des Andes est un exemple et, espérons-le, prouvera l'intérêt de ces réseaux avec la création d'une convention obligatoire.

⁴⁵¹ The Bishkek Mountain Platform (2002), paragraphe 6.

⁴⁵² Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/57/245, « Année internationale de la montagne 2002 », 2003, paragraphe 10.

Titre 2. Un développement restreint, conséquence de l'absence de texte mondial juridiquement obligatoire

En l'absence de texte mondial juridiquement obligatoire propre à la montagne, diverses institutions supranationales ont voulu combler une telle lacune en adaptant des structures normatives existantes. En effet, différentes Conventions de l'ONU et des politiques de l'Union européenne ont entendu traiter des enjeux de la montagne en adaptant le cadre existant, la Convention sur la diversité biologique par exemple (Ch. 1). Ce titre analysera de telles initiatives en les contextualisant et en considérant leur degré de spécificité par rapport à la montagne. Cette approche sera particulièrement importante dans l'analyse de la définition de la montagne dans les normes de l'Union européenne (Ch. 2).

Les normes en question et leurs évolutions seront situées dans leurs contextes politiques respectifs, notamment s'agissant de leurs justifications. Cette approche permettra d'identifier les éléments de la spécificité montagnarde reconnus au niveau mondial. De plus, cette thèse propose l'étude d'un droit émergent ; elle suit, en conséquence, une démarche historique et contextualise dès lors les normes présentées.

Chapitre 1. Des déclarations timides : un effort mitigé de l'ONU

L'Action 21, notamment dans ses chapitres 38 et 39⁴⁵³, donne aux institutions de l'ONU un rôle de coordination et de facilitation dans sa mise en œuvre. Il s'agit d'une coopération entre l'organisation internationale et les États, mais également entre ses différentes institutions. Nous avons déjà vu les objectifs du chapitre 13 de l'Action 21 et ceux de l'Année internationale de la montagne (ci-après AIM). Contrairement aux thématiques des autres chapitres de la section « Conservation et gestion des ressources aux fins du développement » de l'Action 21, le développement durable des montagnes ne bénéficie pas de sa propre convention internationale ou d'une agence onusienne dédiée. Nous pouvons également comparer cette situation avec le système du droit de la mer, qui comprend l'Autorité internationale des fonds marins et qui est complété par le tribunal international du droit de la mer. Ces deux organisations sont apparentées à l'ONU et à l'Organisation maritime internationale (une institution spécialisée de l'ECOSOC⁴⁵⁴). Certes, les océans et les mers ont un poids économique plus important, expliquant ce développement institutionnel. Nous pouvons également mettre en contraste la situation des montagnes avec celles des forêts. Cet écosystème fait l'objet d'une déclaration non juridiquement contraignante, mais exclusive et spécifique, au Sommet de Rio (1992) ; et le Forum des Nations Unies sur les forêts, affiliées à l'ECOSOC, fut créé en 2000.

Les difficultés de concrétisation du développement durable des montagnes en l'absence de convention mondiale des montagnes ont été soulignées, notamment par le PNUE qui a écrit : « [l]'absence d'une convention de la montagne mondiale a rendu la mise en œuvre des initiatives de développement durable de la montagne en Afrique difficile et largement inefficace. Bien que les écosystèmes montagneux et le développement durable de la montagne fassent partie de plusieurs conventions et protocoles internationaux et régionaux (par exemple, Convention sur la lutte contre la désertification, Convention sur la diversité biologique, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques), il y a un manque d'intérêt spécifique à la montagne ; en conséquence,

⁴⁵³ Action 21 (1992), chapitre 38 « Arrangements institutionnels internationaux » et chapitre 39 « Instruments et mécanismes juridiques internationaux ».

⁴⁵⁴ Le Conseil économique et social des Nations unies.

des investissements économiques et politiques restent limités. Une convention autonome sur les écosystèmes montagnards accordera aux questions de montagne l'attention et la priorité qu'elles méritent »⁴⁵⁵.

Face à cette situation, l'ONU a dû adapter ses organismes et les normes internationales existantes pour prendre en compte les caractéristiques spécifiques de la montagne. Le présent chapitre étudiera les mesures prises dans ce contexte, en cherchant à identifier leurs caractéristiques et à mesurer leur efficacité. Il prendra en compte tous les différents organismes intégrés dans l'ONU, allant des programmes comme le PNUE jusqu'à des organisations comme l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (ci-après FAO). Il étudiera également les conventions du droit international de l'environnement, notamment les trois conventions de Rio⁴⁵⁶, dont l'ONU participe à la mise en œuvre. Ces conventions ne sont pas spécifiques aux enjeux montagnards. Néanmoins, leurs thématiques (le changement climatique, par exemple), affectent particulièrement ces écosystèmes. Notre analyse donnera des exemples des différentes mesures prises, ces dernières devant être spécifiques et exclusives aux dites enjeux. Le présent chapitre permettra enfin de conclure sur l'apport de l'ONU au développement durable de la montagne et sur une solution pragmatique au regard du manque d'une institution spécialisée au sein de l'ONU.

Nous étudierons dans un premier temps les actions des différentes institutions au sein de l'ONU (Section 1). Dans un second temps, nous analyserons les actions normatives liées aux diverses conventions du droit international de l'environnement pour s'adapter aux enjeux spécifiques de la montagne (Section 2).

⁴⁵⁵ Rapport du PNUE, « From Rio 1992 to 2012 and beyond : 20 years of sustainable mountain development in Africa », Lucerne World Mountain Conference, Executive summary & key recommendations, 2011, paragraphe 25 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he absence of a global mountain convention has made implementation of initiatives on SMD in Africa challenging and largely ineffective. Although mountain ecosystems and SMD form part of various international and regional conventions and protocols (e.g., Convention to Combat Desertification, Convention on Biological Diversity, United Nations Framework Convention on Climate Change), it is apparent that there is a lack of specific focus on mountain ecosystem issues, translating into limited economic and political investment. A stand-alone convention on mountain ecosystems would accord mountain issues the attention and priority they deserve ».

⁴⁵⁶ Les trois conventions sont : la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification.

Section 1. L'absence de plan de développement montagnard à l'échelle mondiale : des actions éparses de l'ONU

L'article 7 de la Charte des Nations Unies de 1945 prévoit six organes principaux au sein de l'ONU⁴⁵⁷. En plus de ces organes principaux, l'article 57 de la charte prévoit la mise en place d'institutions spécialisées. Ces institutions sont « *créées par accords inter-gouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique* »⁴⁵⁸. Ces institutions peuvent se rattacher à l'ONU à travers un accord conclu avec l'ECOSOC.

De nombreuses institutions spécialisées ont été créées, portant le nom « d'union », « d'organisme » ou « de fonds »⁴⁵⁹. Une telle diversité dans les nominations des différentes structures indique que cette dernière n'a pas eu de grandes conséquences s'agissant de leurs fonctions ou leur statut. De ces institutions spécialisées, il convient de distinguer les programmes ou fonds sur une thématique précise. Ces dernières sont créées directement par l'ONU, principalement par son Assemblée générale, et sont financées de manière purement volontaire. Le PNUE est un exemple de ce type de programme et fut créé en 1972 par une résolution de l'Assemblée générale⁴⁶⁰.

Dans cette étude, nous ne ferons pas de distinction importante entre les programmes et les institutions spécialisées. Certains éléments de la doctrine attachent une importance particulière à ces dernières⁴⁶¹ ; mais l'ONU, dans la présentation de sa propre structure interne, ne le fait pas. Par souci de précision, leur titre sera donné, mais sans en tirer de conclusions particulières. Notre approche

⁴⁵⁷ Charte des Nations Unies (1945), article 7.1. : « *Il est créé comme organes principaux de l'Organisation des Nations Unies : une Assemblée générale, un Conseil de sécurité, un Conseil économique et social, un Conseil de tutelle, une Cour internationale de Justice et un Secrétariat* ».

⁴⁵⁸ Charte des Nations Unies (1945), article 57 : « *1. Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63* ».

⁴⁵⁹ Les institutions spécialisées de l'ONU sont : le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'Union postale universelle (UPU).

⁴⁶⁰ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/2997(XXVII), « Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement », 1972.

⁴⁶¹ Au sommet mondial de Johannesburg, la France et l'Allemagne soutenaient publiquement l'idée de créer une Organisation mondiale de l'environnement dans lequel s'intégrerait le PNUE. Ce changement de statut de l'agence de l'environnement la mettrait, en théorie, à égalité avec l'Organisation mondiale du commerce. Pour un développement plus important, voir : Rolland-Piègue (E.), « Fondements théoriques et fonctions économiques d'une OME » in Biermann (F.), Rolland-Piègue (E.), Moltke (K. V.), *Créer une organisation mondiale de l'environnement ? Éléments pour le débat*, Les notes de l'Iddri, n° 5, n° 01/2004, Institut du développement durable et des relations internationales, 2004, p. 16.

consistera à considérer les organisations, les institutions, les fonds, les forums, programmes et les organes comme des agences de l'ONU. La distinction principale dans ce chapitre sera faite entre les institutions rattachées à une convention, le secrétariat permanent de la Convention sur la diversité biologique, et les agences intégrées dans la structure de l'ONU.

Cette section se focalisera sur ces agences, leurs actions, politiques et projets spécifiques à la montagne. Il n'existe pas d'organismes onusiens ou de norme juridique mondiale spécifique et exclusive aux montagnes. L'ONU a dû adapter sa structure existante après l'Action 21 et l'AIM. Cette section identifiera une telle adaptation, la nature des agences qui traitent des enjeux montagnards, ainsi que les forces et les faiblesses de leurs actions.

Cette section ne traitera pas non plus de la création de normes, mais du rôle de coordination, de diffusion d'informations, de pression politique et de soutien d'initiatives exercé par les différentes agences de l'ONU. Il convient de contextualiser cette étude en précisant le rôle important joué par les ONG dans le développement durable de la montagne. A titre d'exemple, nous pouvons citer le Forum de la montagne dans son rôle de coordination et de communication en parallèle avec les efforts de l'ONU⁴⁶². Nous pouvons également citer le rôle du Fonds mondial pour la nature (WWF) dans la création du réseau pour l'Arc dinarique⁴⁶³.

Les travaux de coordination de l'ONU s'effectuent entre les agences de l'ONU, des États et des acteurs privés. Nous identifierons dans un premier temps les différentes agences onusiennes pertinentes pour les enjeux montagnards dans le contexte d'une absence de convention mondiale des montagnes (§ 1). Dans un second temps, nous analyserons les différents types d'actions et de projets entrepris par ces agences afin d'identifier le rôle le plus pertinent de ces derniers à l'échelle mondiale (§ 2).

⁴⁶² United Nations Economic and Social Council, Report of the Secretary-General E/1998/68, « Coordination, programme and other questions: proclamation of an international year of mountains », 1998, paragraphe 8.

⁴⁶³ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, p. 25.

Paragraphe 1. Un rôle central de la FAO justifié par l'absence de convention mondiale des montagnes

Dans ce paragraphe nous détaillerons les fonctions théoriques des agences onusiennes dans le développement durable de la montagne. Une telle étude permettra d'appréhender leur rôle d'application du chapitre 13 de l'Action 21 et l'AIM.

Dans ce but nous étudierons dans un premier temps les caractéristiques de la FAO, l'agence « chef de chantier » ou « chef de file », ou gestionnaire, des enjeux montagnards. Lors de sa conception en 1945, cet organisme avait pour objectif de lutter contre l'insécurité alimentaire. Ce but est louable, mais n'a pas de lien spécifique ou explicite avec les enjeux montagnards. Il conviendra de déterminer les justifications du choix de la FAO en tant que gestionnaire du chapitre 13 de l'Action 21 et les fonctions qui lui ont été attribuées en conséquence (A). La situation onusienne est celle d'une absence de convention mondiale exclusive à la montagne. Il importera de détailler les difficultés insurmontables qui s'opposent, à l'heure actuelle, à la création d'une telle norme (B).

A. Une approche cohérente au regard de la répartition des compétences ressortant de l'Action 21

La FAO fut désignée comme « chef de chantier » du 13e chapitre de l'Action 21 par le Comité inter-institutions du développement durable (ci-après CIDD)⁴⁶⁴. Ce comité fut créé par le Comité administratif de coordination (ci-après CAC)⁴⁶⁵ et était composé de représentants des neuf agences centrales de l'ONU. Le CIDD était un groupe consultatif ayant pour fonction de répartir la responsabilité de la mise en œuvre des différents chapitres de l'Action 21⁴⁶⁶.

Cette répartition s'est faite notamment à travers un système décentralisé où certains chapitres se sont vus attribuer une agence gestionnaire. La FAO était l'organisation responsable de nombreux chapitres de l'Action 21, notamment ceux de la section « *Conservation et gestion des ressources aux*

⁴⁶⁴ United Nations Economic and Social Council, Report of the Secretary-General E/1998/68, « Coordination, programme and other questions: proclamation of an international year of mountains », 1998, paragraphe 6 : « *Parmi les organismes de l'Organisation des Nations unies, la FAO fut choisie par la CIDD comme chef de chantier des enjeux de la montagne et devait continuer à assurer ce rôle pendant une Année internationale de la montagne* » (traduction de l'auteur, texte original en anglais) : « *Among United Nations organizations, FAO has been designated task manager for mountain issues by IACSD and could be expected to continue its role as lead agency during an international mountain year* ».

⁴⁶⁵ Une description de l'historique et de la mission du Comité inter-institutions du développement durable est disponible sur le site de l'ONU : <https://www.unsystem.org/content/reports-inter-agency-committee-sustainable-development-iacsd>

⁴⁶⁶ Stakeholder Forum for a Sustainable Future, *Review of implementation of Agenda 21 - Detailed review of implementation of Agenda 21*, Sustainable Development in the 21st century (SD21), Division du développement durable de l'ECOSOC, 2012, p. 255.

fins du développement ». En effet, en addition au chapitre 13, la FAO est responsable des chapitres suivants : chapitre 10 « Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres », chapitre 11 « Lutte contre le déboisement » et chapitre 14 « Promotion d'un développement agricole et rural durable »⁴⁶⁷. Le PNUE est le gestionnaire des chapitres 12 « Gestion des écosystèmes fragiles : lutte contre la désertification et la sécheresse » et 15 « Préservation de la diversité biologique »⁴⁶⁸. Ces deux thématiques sont centrales dans deux des trois conventions de Rio, dont la mise en œuvre était l'objectif central du PNUE pendant les années 1990⁴⁶⁹. En plus de ces organisations gestionnaires, des organismes spécialisés furent créés au sein de l'ONU, comme l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (ci-après IRENA)⁴⁷⁰ ou les institutions de la Convention-cadre sur le changement climatique⁴⁷¹.

Il n'y a pas d'arguments justifiant ce choix dans les documents onusiens accessibles au public. Mais il y avait assurément une certaine ironie dans ce choix. En effet, lors de la préparation du texte de l'Action 21, les représentants de l'organisation s'opposaient à la rédaction d'un chapitre spécifique à la montagne⁴⁷². En effet, d'autres organes de l'ONU auraient pu remplir ce rôle, notamment le Programme des Nations Unies sur l'environnement (ci-après PNUE) ou la Commission des Nations Unies pour le développement durable (ci-après CDD). Cependant, cette approche reste cohérente avec les autres chapitres de l'Action 21 dont la FAO est responsable. Les trois autres chapitres et la spécialité originale de la FAO dans l'agriculture orientent cette organisation vers les enjeux ruraux. Finalement, la FAO montre un intérêt prononcé pour la prévention de l'érosion des sols et la préservation des sources d'eau douce⁴⁷³, la ressource la plus importante des régions montagnardes.

Cette approche centrée sur les caractéristiques et la spécificité de l'agriculture des régions montagnardes est également cohérente par rapport à l'histoire de l'émergence du droit transnational de la montagne. En effet, les premières normes européennes spécifiques aux montagnes traitaient de

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 257.

⁴⁶⁸ Rapport du Comité administratif de coordination, ACC/1994/17, Report of the Inter-Agency Committee on Sustainable Development on its Fourth Session, 1994. Disponible seulement en anglais.

⁴⁶⁹ Rapport du Secrétaire général à la Commission du Développement Durable E/CN.17/1993/8, « Progrès réalisés dans l'incorporation des recommandations de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement aux activités des organisations internationales et aux mesures prises par le comité administratif de coordination pour qu'il soit tenu compte des principes du développement durable dans les programmes et processus des organismes des Nations Unies », ECOSOC, 1993, p. 27 : « *Le PNUE apportera en toute priorité une aide aux gouvernements, aux fins suivantes : faire en sorte que la Convention sur la diversité biologique entre rapidement en vigueur et soit appliquée efficacement, créer le secrétariat provisoire correspondant et en lancer le programme de travail* ».

⁴⁷⁰ International Renewable Energy Agency.

⁴⁷¹ Stakeholder Forum for a Sustainable Future, *Review of implementation of Agenda 21 - Detailed review of implementation of Agenda 21*, [...] *op. cit.*, p. 257.

⁴⁷² Rudaz (G.), « The Cause of Mountains : The Politics of Promoting a Global Agenda », in *Global Environmental Politics Vol 11/4*, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 2011, p. 43.

⁴⁷³ Rapport du Secrétaire général à la Commission du Développement Durable, E/CN.17/1993/8, [...] *op. cit.*, 1993, p. 25.

l'agriculture de cet écosystème. La question d'une pure préservation de la montagne ne se pose pas pour l'ONU. Le choix de la FAO comme organisme de référence montre un intérêt pour les montagnes fondé sur des considérations socio-économiques.

Les objectifs des organisations de l'ONU, tels que définis par le mandat et l'Action 21, ne sont pas la mise en place systématique de projets, mais visent à encourager la coopération et la communication au niveau international. En effet, comme l'écrit le Secrétaire général de l'Assemblée générale de l'ONU : « [1]a FAO voit dans les objectifs d'une AIM une prise de conscience et une connaissance accrues des écosystèmes montagneux, de leur dynamique et de leur fonctionnement; la promotion et la défense du patrimoine culturel des communautés de montagne; et la conservation et le développement durable des ressources de montagne pour le bien-être humain actuel et futur »⁴⁷⁴. Ces objectifs sont recherchés par la création de groupes de travail et par la mise en place d'événements promotionnels. Ces événements sont également essentiels pour établir des consensus internationaux entre divers acteurs sur les enjeux montagnards et sur leurs solutions. Ces événements permettent la création de réseaux qui donnent du poids politique à ces consensus sur le long terme.

Pour assurer ses fonctions de « chef de chantier » pour les thématiques montagnardes, la FAO a créé un groupe afin de l'assister dans sa mission⁴⁷⁵ : le Groupe inter-organisations sur les montagnes. Ce groupe était composé de différentes agences de l'ONU, mais aussi d'ONG⁴⁷⁶. En effet, la FAO a rapidement reconnu l'importance de l'implication d'organismes privés dans la création du chapitre, suivant l'une des premières recommandations du Groupe, et a sollicité et reçu leur participation dans la mission de mise en œuvre du chapitre 13 de l'Action 21. Cette approche, fondée sur la coopération entre des acteurs publics et privés, fut reprise par le groupe inter-organisations de la FAO⁴⁷⁷, qui

⁴⁷⁴ United Nations Economic and Social Council, Report of the Secretary-General E/1998/68, « Coordination, programme and other questions: proclamation of an international year of mountains », 1998, paragraphe 6 (traduction de l'auteur, texte original en anglais) : « *FAO sees the objectives of an international year of mountains as encompassing increased awareness of, and knowledge about, mountain ecosystems, their dynamics and functioning; promotion and defense of the cultural heritage of mountain communities; and conservation and sustainable development of mountain resources for present and future human well-being* ».

⁴⁷⁵ Stakeholder Forum for a Sustainable Future, *Review of implementation of Agenda 21 - Detailed review of implementation of Agenda 21*, [...] *op. cit.*, pp. 89-92.

⁴⁷⁶ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, Oxford, University of Oxford, 1997, p. 111.

⁴⁷⁷ Price (M. F.), « Introduction : Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 1-3 : « *Parmi les recommandations formulées par l'IAGM lors de sa première réunion, les gouvernements nationaux et les ONG devraient être directement impliqués dans la mise en œuvre du chapitre 13. Un moyen clé à cette fin était une série de consultations intergouvernementales régionales, réunissant les gouvernements des pays de l'Afrique, de l'Asie-Pacifique, de l'Europe, de l'Amérique latine et des Caraïbes en 1994-1996. Au total, des représentants de 62 pays et de l'Union européenne ont assisté à ces réunions* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Among the recommendations made by the IAGM at its first meeting was that national governments and NGOs should become directly involved in the implementation of Chapter 13. A key means to this end was a series of regional intergovernmental consultations, bringing together governments within the African, Asia-Pacific, European, and Latin America / Caribbean regions in 1994-1996. In total, representatives of 62 countries and the European Union attended these meetings* ».

organisa la première réunion de mise en œuvre du chapitre 13 de l'Action 21 à Rome en 1994.

Ces efforts sont, de toute évidence, limités par leur dimension non obligatoire. Cependant, comme le démontre l'évolution historique des différents éléments du droit transnational de la montagne, le poids politique de la reconnaissance de la spécificité montagnarde par l'ONU joue un rôle important. De plus, comme nous le verrons plus loin, la mise à disposition de ressources matérielles et scientifiques a facilité la création d'éléments de droit transnational de la montagne et de projets allant dans ce sens.

B. Une convention mondiale des montagnes : un projet souhaitable, mais utopique

La création d'une convention mondiale juridiquement obligatoire sur les montagnes serait souhaitable. Cette dernière serait une consécration juridique de la notion de la spécificité montagnarde. Elle dresserait une liste des thématiques clés de l'écosystème et donnerait des objectifs à atteindre par ses États signataires. Le non-respect de la convention entraînerait un manquement aux engagements juridiques des États concernés qui leur serait opposable sur le plan politique et, dépendant des États, au niveau du droit national de ces derniers. Cependant la rédaction, la signature et la ratification d'une telle norme paraissent utopiques. Cette conclusion provient de plusieurs facteurs qu'il convient de développer. Ces derniers sont politiques, financiers (1) et techniques (2).

1) Un obstacle politique et financier considérable

Les États ne désirent pas de normes mondiales juridiquement obligatoires pour les montagnes. Ils sont peu enclins à se soumettre à de telles normes, comme le montrent les difficultés du développement du droit transnational de la montagne existant et l'échec des projets du Conseil de l'Europe. Nous avons aussi vu le peu d'effets du chapitre 13 de l'Action 21 en termes de production de droit obligatoire ainsi que l'engagement prudent des États en la matière des Andes. Plus précisément, l'exemple de la Suisse illustre cette tendance. Comme nous l'avons vu, cet État est actif dans la promotion du développement durable de la montagne, sur les plans technique, politique et financier. Par exemple, il a soutenu la proclamation d'une AIM et soutient l'ICIMOD financièrement. Néanmoins, malgré cette volonté politique concrétisée par ses actions, l'État helvète n'a pas ratifié les protocoles de la Convention alpine. Ce refus prive cette dernière de son principal contenu obligatoire. Nous avons donc là l'exemple révélateur d'un État actif dans la promotion du développement durable de la montagne, mais refusant de se soumettre à des normes obligatoires.

Le nombre de parties potentielles à cette convention mondiale théorique est également un facteur d'échec. En effet, comme l'ont montré les projets de « normes montagnardes » européennes du Conseil de l'Europe, le nombre élevé d'États potentiellement signataires d'une norme juridique rend sa formalisation plus complexe. Plus il y a de parties plus il y aura d'avis, de motivations et de besoins différents à satisfaire. Ces derniers seront parfois contradictoires et des compromis seront difficiles à atteindre. De surcroît, un nombre important d'États signataires potentiels augmente les risques de tensions politiques qui ne sont pas liés aux thématiques montagnardes.

L'application d'une convention mondiale est également incertaine. En effet, les engagements internationaux formels et obligatoires ne sont pas toujours tenus, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement. L'exemple de la Convention contre le changement climatique est parlant. Le changement climatique est une thématique dotée d'une grande visibilité politique. La Convention ainsi que ses protocoles sont juridiquement obligatoires. Cependant les objectifs récents de réduction de taux carbone des Accords de Paris ne sont pas atteints. Le 31 octobre 2017, un communiqué de presse du PNUE indique ceci sur le sujet : « [1]a huitième édition du rapport annuel de l'ONU sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions révèle que les engagements pris par les pays au niveau national ne représentent qu'un tiers des réductions d'émissions nécessaires à l'horizon 2030 pour respecter les objectifs relatifs à la lutte contre les changements climatiques »⁴⁷⁸. Il ne s'agit pas ici de dire qu'aucun progrès n'a été fait, mais de constater qu'une norme juridique, même obligatoire, n'est pas systématiquement appliquée. Il paraît donc naïf de supposer qu'une ou des normes mondiales théoriques de la montagne auraient un impact important dans les politiques des États signataires simplement du fait de sa nature obligatoire.

La création d'institutions spécialisées dans les enjeux montagnards rendrait une norme mondiale obligatoire pour les montagnes plus efficaces dans ses effets sur les États signataires⁴⁷⁹. Cependant, la création et le maintien de tels organismes nécessiteraient des fonds. L'origine de ces financements serait problématique. On constate d'ores et déjà que le Secrétariat permanent de la Convention des Carpates est logé par le chapitre européen du PNUE, indiquant que cette dernière ne peut pas financer ses propres locaux. A défaut d'un changement notable dans les priorités financières des États, il paraît tout simplement impossible qu'une agence mondiale exclusive et spécifique à la montagne puisse exister.

⁴⁷⁸ Extrait du communiqué de presse du PNUE, *Climat : l'ONU juge nécessaire des mesures urgentes pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris*, 31 octobre 2017, <https://news.un.org/fr/story/2017/10/366932-climat-lonu-juge-necessaire-des-mesures-urgentes-pour-atteindre-les-objectifs>

⁴⁷⁹ Pour un développement sur cette thématique V. [Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2, pp. 72 - 85.](#)

2) Une difficulté technique : la définition problématique de la montagne

La difficulté technique centrale d'une norme mondiale juridiquement obligatoire pour les montagnes serait l'identification de son champ d'application géographique, ou en d'autres termes, une définition de la montagne. Cette problématique est complexe et un développement y sera consacré dans le chapitre dédié à cette thématique. Pour l'instant, il convient simplement de souligner qu'il n'existe pas de définition mondiale de la montagne. Dans le cadre de l'AIM, le PNUE a eu l'ambition de définir précisément la notion de « montagne »⁴⁸⁰ ; cependant cette définition ne fut pas universellement acceptée.

Cette difficulté rend la création d'une convention mondiale de la montagne obligatoire impossible. En effet, il serait très difficile de mesurer le respect ou non de la norme si elle n'a pas de champ d'application clairement identifié. La question du champ d'application s'est aussi posée pour la Convention des Carpates. Cependant, dans le cas de cette dernière, la majorité du massif des Carpates est bien définie pour ses parties. L'impossibilité de trouver un accord précis concernait des sections réduites du massif et ces dernières étaient contestées pour des raisons culturelles, et non pour des causes géographiques.

La multiplicité et la diversité culturelle des parties potentielles à une convention mondiale juridiquement obligatoire rendrait également la définition de son champ d'application impossible. De ce constat, nous pouvons conclure que la création, la signature et la ratification d'une norme mondiale obligatoire pour les montagnes est improbable, voire impossible. En l'absence d'organisme onusien et de convention mondiale des montagnes, la FAO est devenue de fait l'institution de référence pour la montagne. Son mandat est principalement politique et coopératif.

⁴⁸⁰ Rapport (UE) du Comité des régions sur « L'action communautaire en faveur des zones de montagne », 2003/C 128/05, Journal officiel n° C 128 du 29/05/2003, pp. 0025 – 0040, paragraphe 1.1.4. « Programme des Nations Unies pour l'environnement » : « *L'Année 2002 ayant été proclamée Année internationale de la montagne, le programme des Nations Unies pour l'environnement s'est engagé à définir les concepts de montagne et de zone de montagne* ».

Paragraphe 2. De la FAO à l'ONU : la thématique d'une agence reprise par une organisation mondiale

Ce paragraphe concernera toutes les agences et les programmes de l'ONU, que ces derniers soient des programmes mondiaux ou limités à une région. Il convient d'étudier les différentes formes que peuvent prendre ces actions et mesurer leur impact. Cette étude permettra de déterminer la structure institutionnelle de l'ONU en application de l'Action 21 et de l'AIM.

Dans cet objectif, nous détaillerons une série d'exemples d'actions des différentes agences permettant de conclure sur les forces et les faiblesses de ces dernières. Notre étude ne se limitera pas à la FAO ; cette dernière est l'agence « chef de file », mais n'a pas l'obligation d'agir seule. En effet, nous verrons qu'une autre agence pertinente pour la montagne, le PNUE, est devenue très active, mettant en place des projets spécifiques à la montagne en son sein. Notre étude chronologique nous permettra de déterminer si certains événements, comme la publication du chapitre 13 de l'Action 21 ou l'AIM, ont eu un impact sur les priorités des agences onusiennes. Dans ce but, nous identifierons les types d'actions de la FAO (A). Dans un deuxième temps, nous identifierons ceux des autres agences onusiennes (B). Dans un troisième temps, nous étudierons la coordination de toutes ces agences limitées par l'absence de norme juridiquement obligatoire, avec l'exemple des actions de l'ONU sur le continent africain (C).

A. Un effort de communication et de coordination assuré par la FAO

Le rôle central de la FAO en la matière est la diffusion de publications sur les thématiques de la montagne. Dans cet objectif, l'organisation a contribué à la création de réseaux de partage (1). La FAO travaille aussi en partenariat avec des États ou des organismes privés pour la mise en place de certains programmes. Elle soutient ces derniers avec des aides scientifiques, techniques ou même matérielles, en fournissant des locaux par exemple. Cette catégorie d'actions sera étudiée dans un deuxième temps (2). Finalement, nous analyserons une combinaison de ces deux approches à propos d'une thématique montagnarde centrale : l'eau douce (3).

1) Un rôle de communication pérennisé par la création du Forum de la montagne

La communication peut prendre différentes formes. La FAO peut directement publier ses propres rapports, ou contribuer à la création d'une branche spécialisée dans la montagne au sein d'une organisation de recherche (a). Pour la promotion des recherches et pour assurer une meilleure

interaction entre les acteurs pertinents, la FAO a aussi participé à la création du Forum de la montagne (b).

a) La publication de rapports : une action de sensibilisation et d'encouragement

S'agissant de la communication sur les questions montagnardes, la FAO a publié dix rapports à propos de la thématique du développement durable de 1995 à 2015⁴⁸¹. Ces rapports contribuent à la visibilité des enjeux de cet écosystème, proposent des solutions à ces dernières et soulignent les politiques nationales qui les mettent en œuvre. Cette pression politique positive est un facteur qui encourage l'action pour le développement durable de la montagne au niveau national. Une publication notable de la FAO sur le développement de normes juridiques a été le rapport « Les Montagnes et le Droit - Tendances Émergentes » de 2002⁴⁸². Les enjeux montagnards ont aussi été intégrés par la FAO dans ses publications sur d'autres thématiques. En effet, lors de l'Année internationale des forêts (2011), la FAO a choisi de travailler sur le thème « montagne et forêt ». En conséquence, la FAO fut responsable d'une campagne de sensibilisation et a produit deux publications sur cette thématique⁴⁸³.

La FAO a accompagné le projet d'Agriculture et de développement rural durable en montagne (ADRD-M). Ce projet est une alliance entre les gouvernements et la société civile qui fut créée en 2005. Le projet ADRD-M est une spécialisation de l'ADRD⁴⁸⁴ pour le contexte spécifique à la montagne traitant de l'agriculture, de l'énergie, de la santé et de la biodiversité⁴⁸⁵. L'ADRD vise le développement des capacités nationales ; elle cherche à renforcer les institutions locales et à mettre en place des réseaux régionaux pour gérer des projets au niveau local en utilisant les connaissances des personnes et des organisations locales. L'une des principales initiatives du projet est la création

⁴⁸¹ Publications de la FAO sur les thématiques montagnardes : FAO, Report of the Secretary-General to the Commission on Sustainable Development, third session, document E/CN.17/1995/5, « Managing Fragile Ecosystems: Sustainable Mountain Development », 1995, 28 p. ; FAO, *Computer-assisted watershed planning and management - Technologies for national planning*, Rome, FAO, 1996, 87 p. ; Taylor (D. A.), *Income generation from non-wood forest products in upland conservation*, Rome, FAO, 1996, 72 p. ; FAO, Report of the Secretary-General to the Commission on Sustainable Development, fifth session, document E/CN.17/1997/2/Add.12, « Managing Fragile Ecosystems: Sustainable Mountain Development », 1997, 29 p. ; FAO - Compte-rendu de conférence, *Land-Water Linkages in Rural Watersheds*, Rome, FAO, 2002, 78 p. ; Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, FAO et le Centre for Development and Environment of the University of Bern, 2011, 115 p. ; FAO, *Pourquoi investir dans le développement durable des montagnes?*, Rome, FAO, 2011, 73 p. ; Wymann von Dach (S.), Romeo (R.), Vita (A.), Wurzinger (M.), Kohler (T.), *L'agriculture de montagne est une agriculture familiale - Une contribution des régions de montagne à l'Année internationale de l'agriculture familiale*, Rome, FAO, 2014, 100 p. ; FAO, *Mapping the vulnerability of mountain peoples to food insecurity*, Rome, FAO, 2015, 66 p.

⁴⁸² Villeneuve (A.), Castelein (A.) et Mekouar (M. A.), *Les montagnes et le droit – tendances émergentes*, Service droit et développement, FAO ÉTUDE LÉGISLATIVE 75, Bureau juridique de la FAO, 2002, 109 p.

⁴⁸³ Price (M. F.), Gratzner (G.), Duguma (L. A.), Kohler (T.), Maselli (D.), Rosalaura (R.) (dir.), *Mountain Forests in a Changing World - Realizing Values, addressing challenges*, Rome, FAO, 2011, 83 p. et FAO, *Pourquoi investir dans le développement durable des montagnes?*, Rome, FAO, 2011, 73 p.

⁴⁸⁴ L'agriculture et le développement rural durable.

⁴⁸⁵ Le site internet Euromontana donne plus d'information sur l'ADRM : <https://www.euromontana.org/projet/adrd-m/>

de la base de données ADRD-M qui fournit des études de cas et de projets associés aux thématiques du développement durable aux niveaux économiques, environnementaux, institutionnels et sociaux des zones rurales de montagne. L'ADRD-M a publié des « analyses rapides » (« *rapid assessment* » dans l'anglais original) pour les Andes, les Carpates, l'Amérique Centrale, la région Hindou Kouch-Himalaya, le bassin méditerranéen, l'Europe du Sud-Est et l'Afrique de l'Est. L'ADRD-M a publié un rapport mondial en 2007 qui fournit une analyse et des données scientifiques dans le but de rendre le développement durable de la montagne *mainstream*⁴⁸⁶ dans les politiques nationales et régionales⁴⁸⁷.

b) Le Forum de la montagne : une systématisation de réunions régulières spécifiques aux montagnes

La FAO, coopérant avec l'ONG *Woodlands Mountain Institut* (maintenant *The Mountain Institut*, ci-après TMI)⁴⁸⁸, fut un acteur central dans la création du *Mountain Forum* (ci-après Forum de la montagne) en 1995. Le TMI organisa une réunion à Lima (Pérou) en février 1995. Les participants de cette réunion se sont accordés sur le besoin d'un réseau constant et la nécessité d'envoyer une délégation à la commission de l'ONU pour le développement durable de la montagne en avril 1995. Le réseau, ainsi créé, fut nommé *Mountain Forum*. Son administration est assurée par un Secrétariat et un Conseil. Ces derniers se réunissent tous les deux ans pour évaluer les travaux de l'organisation. Son bureau mondial est logé par la TMI aux États-Unis⁴⁸⁹. La fonction principale du Forum de la montagne est de rassembler toutes les informations et tous les acteurs pertinents d'origines diverses (publics ou privés, particuliers ou organisations). Cette base de données prend la forme d'un réseau non hiérarchique assurant un système de soutien et de partage d'informations dans le but de militer pour les populations et l'environnement des zones de montagne⁴⁹⁰.

Le rassemblement de divers groupes autour d'un intérêt commun pour la montagne était non seulement innovant, mais aussi une consécration de fait de la spécificité montagnarde. En 1998, Mme Byer (chef[fe] de programme au *Mountain Institute Franklin*) a écrit : « [s]oixante-cinq pour cent des participants au Forum sur la montagne n'avaient aucune expérience de ce que pouvait être un réseau

⁴⁸⁶ Le terme anglais *mainstream* ne se traduit pas directement en français. Littéralement, le mot signifie le courant dominant, entendu au sens culturel. Rendre une notion *mainstream* indique que celle-ci devient acceptée et valorisée par le grand public

⁴⁸⁷ Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, UNEP/CBD/SBSTTA/14/2, Examen approfondi de la mise en œuvre du plan de travail sur la diversité biologique des montagnes, 2010, p. 13.

⁴⁸⁸ Cet institut ne doit pas être confondu avec l'Institut de la montagne appartenant au Campus scientifique de l'Université de Savoie (France).

⁴⁸⁹ Byers (E. A.), « Le Forum sur la montagne : travail en réseaux pour la conservation et le développement des montagnes », in *Unasylva* - No. 195 - Soulever des Montagnes, Vol. 49, 1998/4.

⁴⁹⁰ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, Oxford, University of Oxford, 1997, p. 111.

mondial pour la montagne. Ils s'intéressaient chacun à des lieux, des types d'intervention, des spécialités différentes et étaient membres d'organisations diverses. Mais ils avaient tous en commun un intérêt pour la montagne et la volonté de s'intégrer dans un réseau dont les autres participants faisaient autre chose ailleurs »⁴⁹¹. Ce réseau partagé a sensibilisé les acteurs aux caractéristiques partagées de toutes les montagnes du monde, renforçant *de facto* la notion de spécificité montagnarde. Le rassemblement et le partage de connaissances émergentes de ce réseau renforcent aussi le poids politique et l'efficacité individuelle des participants au forum.

Suivant une tendance déjà observée dans les organisations activistes pour les montagnes, le Forum entame un processus de régionalisation avec des chapitres en Amérique du Sud, en Asie⁴⁹², en Europe et finalement un chapitre en Afrique⁴⁹³. Le réseau créé par le Forum sert aussi de point de contact entre des organismes onusiens (notamment la FAO), l'Union européenne, les ONG et les nombreux militants privés repartis dans le monde. Le soutien de cette organisation par la FAO est cohérent avec sa volonté de renforcer la coopération entre les acteurs privés et publics.

LA FAO participe aussi à des programmes et des projets sur le terrain appliquant les principes qu'elle promeut. Il convient à présent de détailler ces projets.

2) Des méthodes et des projets adaptés aux enjeux montagnards par la FAO

À travers ses programmes réguliers, la FAO a fourni une assistance technique pour planifier et mettre en œuvre des projets de conservation de l'eau, du sol et de la sylviculture. La FAO met aussi en place des programmes de travail en coopération avec les États ou d'autres organisations. Les travaux de M. F. Price ont donné une série d'exemples, de la Conférence de Rio de 1992 à 1997. L'auteur a identifié les programmes suivants de la FAO prenant en compte les besoins des zones de montagne⁴⁹⁴ :

- le projet interrégional pour la conservation et le développement à caractère participatif des hautes terres, qui a eu trois phases. La première phase (1992-1994) fut mise en œuvre par la Bolivie, le Burundi, le Népal, le Pakistan et le Rwanda. La deuxième phase (1995-1997) a couvert ces mêmes

⁴⁹¹ Byers (E. A.), « Le Forum sur la montagne : travail en réseaux pour la conservation et le développement des montagnes », [...] *op. cit.*

⁴⁹² Ces deux chapitres sont logés respectivement par le Centre international de la pomme de terre et l'ICIMOD.

⁴⁹³ Pour plus de détails sur le chapitre africain du Forum de la montagne, voir Kwesi (A. K.) : « The African Node of the Mountain Forum is Born : Report on a Meeting at ICRAF , Nairobi, 24–26 August 1999, International Mountain Society and United Nations University » in *Mountain Research and Development*, 2000, pp. 96-97.

⁴⁹⁴ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, Oxford, University of Oxford, 1997, p. 18. Une version plus détaillée en français de cette liste existe dans Ives (J. D.), « La FAO et la foresterie », in *Unasylva* - No. 195 - Soulever des Montagnes, Vol. 49, 1998/4.

pays, sauf le Rwanda qui fut remplacé par une nouvelle composante de terrain en Tunisie. La troisième phase (1998-2000) a intéressé la Bolivie, le Népal et la Tunisie⁴⁹⁵ ;

- l'Initiative du Fouta-Djallon en Guinée, une série de projets que la FAO a mené en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 1978 à 1998 ;
- des projets d'aménagement des bassins versants dans l'Himalaya Hindou-Kouch, comprenant la gestion des aires protégées, la mise au point de programmes de formation et la création de réseaux ;
- un travail collaboratif entre la FAO et le gouvernement mexicain. Dans sa publication de 1998, J. D. Ives donne plus de détails en écrivant : « [p]armi les activités entreprises, on peut citer la planification nationale pour le développement durable des montagnes; la diffusion d'informations structurées sur les expériences techniques et les ressources humaines existantes pour la remise en état et l'aménagement des régions montagneuses; et le soutien et la formation des communautés d'agriculteurs dans divers domaines concernant la planification participative, la vulgarisation et la conservation des ressources »⁴⁹⁶;
- la FAO a contribué à l'amélioration du bien-être des populations montagnardes en Colombie à travers un programme de substitution à la culture du pavot. J.D. Ives Écrit : « [e]n Colombie, la FAO collabore avec le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) à la préparation d'un projet de développement rural pour aider les communautés vivant dans les zones de culture du pavot à participer à diverses activités: pépinières communautaires; foresterie polyvalente et plantations d'agroforesterie; protection des bassins versants et des lits des rivières; aménagement des forêts naturelles; restauration et conservation des sols; et création de petites entreprises forestières et de systèmes de commercialisation »⁴⁹⁷ ;
- un projet pilote pour l'aménagement des bassins versants au Maroc ;
- et enfin un projet financé par le Fonds pour l'environnement mondial (ci-après FEM) intitulé « Gestion durable des forêts montagneuses et des ressources des terres sous les conditions du changement climatique » dont la FAO est encore en charge⁴⁹⁸.

La FAO peut aussi mettre son expertise à la disposition d'un État intéressé. Cette aide technique de la FAO est formalisée par la notion de Programme de coopération technique (ci-après PCT)⁴⁹⁹. Ce type de programme fut créé en 1972 et permet à la FAO de coopérer avec les États qui le demandent. Les thématiques d'un PCT doivent correspondre aux besoins prioritaires des

⁴⁹⁵ <http://www.fao.org/forestry/1623/fr/>

⁴⁹⁶ Ives (J. D.), « La FAO et la foresterie », [...] *op. cit.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ Ce projet est répertorié dans le site de la FAO : <http://www.fao.org/climate-smart-agriculture/on-the-ground/europe/fr/>

⁴⁹⁹ Pour plus d'informations sur le Programme de coopération technique, voir le site internet de la FAO www.fao.org/technical-cooperation-programme/fr/

gouvernements et relever du mandat ainsi que des compétences de la FAO, tels que définis par le cadre stratégique de l'organisation. Plusieurs PCT de la FAO touchent aux enjeux spécifiques de la montagne.

Les projets intégrés dans le PCT sont à petite échelle (24 mois et 500 000 dollars de budget maximum), mais visent un changement sur le long terme. Ils sont adaptés au contexte montagnard. Un des exemples est un PCT de 2003 à 2005 dans le pays montagneux du Tadjikistan. Ce projet compensait les dégâts (particulièrement l'érosion du sol) causés par la surexploitation et a mis en place un plan de réhabilitation. A l'issue de ce programme, l'importance des régions montagneuses du Tadjikistan fut soulignée et la FAO a intégré la gestion des ressources en eau dans un plan stratégique d'une durée de cinq ans. Après le succès de ce programme, la Banque mondiale a délégué la gestion d'une branche régionale de son projet d'agriculture communautaire et de gestion des bassins versants à la FAO⁵⁰⁰. Un autre exemple de l'utilisation du PCT prit place dans les Andes de 2010 à 2012⁵⁰¹. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, ce programme a l'ambition de se généraliser en une coopération formelle à l'échelle de tout le massif.

Enfin, la FAO fournit un soutien matériel à une organisation mondiale essentielle pour les montagnes : elle loge le secrétariat du Partenariat de la montagne depuis 2002⁵⁰². L'importance de ce soutien est à souligner, un secrétariat permanent étant essentiel à des organisations de communication. La mise à disposition d'une structure permanente a allégé le fardeau financier et administratif de ces organisations lors de leur création.

3) La gestion des ressources en eau : une thématique centrale pour les montagnes

La FAO a intégré les enjeux montagnards dans plusieurs de ses programmes existants. Les différents projets de l'organisation liés à la gestion de l'eau douce illustrent cette pratique.

En 2002, la FAO a lancé un examen mondial des pratiques de gestion des bassins versants : « Préparer la prochaine génération de programmes de gestion des bassins versants »⁵⁰³. L'objectif était de mettre en place une plateforme dans le but de partager l'information et l'expérience tirées

⁵⁰⁰ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, FAO et le Centre for Development and Environment of the University of Bern, 2011, p. 72.

⁵⁰¹ Nom espagnol du projet : Fortalecimiento de la Gestión Participativa para el Desarrollo Sostenible de los Andes (TCP/RLA/3301).

⁵⁰² Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects », [...] *op. cit.*, p. 7.

⁵⁰³ FAO, « Projets de terrain de la FAO portant sur la gestion des bassins versants – quelques exemples » in *Unasylva* No. 213 - Perceptions des forêts - Vol. 55, 2003/2, pp. 22-23.

d'actions sur le terrain pour développer des stratégies concernant la gestion efficace des sources d'eau au niveau local, national et régional. Cette initiative a compris une enquête des acteurs principaux, une revue des activités de la FAO dans le domaine, une analyse des études de cas, des ateliers régionaux et une conférence internationale en Sardaigne en 2003⁵⁰⁴. La version française des résultats des travaux de la FAO fut publiée en 2008 sous le titre « La nouvelle génération de programmes et projets d'aménagement des bassins versants » (Étude FAO Forêts n° 150).

La FAO est responsable de la gestion des sessions biennuelles du « Groupe de travail de la Commission européenne des forêts sur la gestion des bassins versants de montagne »⁵⁰⁵. Ces sessions sont un exemple de l'utilisation d'une commission existante pour prendre en compte les enjeux montagnards. Au 5e forum mondial de l'eau (2009), un événement secondaire « Montagnes du monde : des châteaux d'eau pour le XXIe siècle ? »⁵⁰⁶ fut organisé par la FAO, l'ICIMOD, le « *Nepal Water Conservation Foundation* » et l'Institut de géographie de l'université de Berne.

La FAO identifie des pratiques traditionnelles qui adaptent leur environnement de manière durable pour une meilleure gestion de l'eau dans son programme : Systèmes Ingénieux du Patrimoine Agricole Mondial (SIPAM). Plusieurs systèmes d'agricultures montagnards existent à travers le monde et sont classés comme SIPAM. Un exemple est le système agricole *waru waru* autour du lac Titicaca (Pérou). Appliquant cette méthode, les agriculteurs creusent des tranchées, qu'ils remplissent d'eau, autour de leur champ de légumes indigènes (des variantes de pommes de terre ou de quinoa, par exemple). Ce système protège leurs produits du gel dû aux chutes de température nocturnes. D'autres exemples existent dans les communautés d'élevage de troupeaux ou avec des *ranchs* au Colorado (USA) et dans les systèmes d'irrigation *qanat* en Afrique du Nord et en Iran⁵⁰⁷.

⁵⁰⁴ Hofer (T.), « WCF Theme 1 : Ecosystem Management - Bridging Sustainability and Productivity » in Price (M. F.) (Dir.), *Conservation and Sustainable Development in Mountain Areas*, IUCN, Gland, et Cambridge, 2004, p. 4.

⁵⁰⁵ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, Oxford, University of Oxford, 1997, p. 17.

⁵⁰⁶ Titre original en anglais : « Mountains of the World : water towers for the 21st Century? ».

⁵⁰⁷ FAO, *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, [...] *op. cit.*, p. 36.

B. Les diverses actions des agences onusiennes sous l'impulsion de la FAO

Les types d'actions des différentes agences de l'ONU rentrent dans trois catégories : la recherche et la diffusion d'informations (1), la protection des zones montagneuses (2) et enfin le soutien technique ou physique à la mise en œuvre de normes internationales existantes (3).

1) Une contribution aisée sans engagement public : la recherche et la diffusion d'informations

L'Université des nations unies (ci-après UNU) a montré un intérêt spécifique pour les montagnes depuis son projet « Écologie de la montagne et développement durable »⁵⁰⁸ lancé en 1978. Le nom original du projet était « *Highland-Lowland Interactive Systems* ». Ce projet, coordonné par les professeurs Bruno Messerli and Jack D. Ives, a rassemblé des scientifiques, des professionnels, des utilisateurs et des représentants de la sphère politique. L'objectif était d'échanger sur des enjeux environnementaux et de développement communs à de nombreuses régions montagnardes, particulièrement dans les pays en développement. Ces recherches étaient l'une des causes de l'inclusion d'un chapitre 13 dans l'Action 21, d'après l'UNU⁵⁰⁹. Il est intéressant de relever au passage l'utilisation timide du terme « montagne ». Le mot *highland* s'entend littéralement comme désignant un terrain élevé, culturellement associé avec des paysages écossais. Cette question sémantique souligne la difficulté posée par l'absence d'une définition mondiale de la notion de « montagne ».

L'UNU fut active dans la recherche, la publication et la promotion d'informations spécifiques à la montagne et à son développement. En 1980, elle fut un membre fondateur de l'*International Mountain Society* (ci-après IMS), qui est aujourd'hui basée à Berne (Suisse)⁵¹⁰. Depuis 1981, l'UNU et l'IMS soutiennent et dirigent le journal trimestriel *Mountain Research and Development*. Ce dernier est un moyen important de promotion et de communication pour toutes activités (séminaires, conférences) ou recherches académiques concernant les montagnes⁵¹¹. L'UNU publie aussi des livres ou des calendriers vulgarisés afin de maximiser la sensibilisation du grand public aux enjeux montagnards.

⁵⁰⁸ Titre original en anglais : Mountain Ecology and Sustainable Development.

⁵⁰⁹ Jansky (L.), *UNU and Sustainable Mountain Development*, Université des Nations Unies et PNUE, <http://archive.unu.edu/env/mountains/unu-mountains.html>

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ Pour plus d'informations sur cette publication voir : Ives (J. D.), « Mountain research and development - Passé, présent et futur de la revue », [...] *op. cit.*

En 2002, à l'occasion de l'AIM, l'ONU a créé le Symposium international sur la conservation des écosystèmes de montagne⁵¹². Ce symposium avait pour but de contribuer à une meilleure compréhension du statut des différentes montagnes du monde. Dans cet objectif, le symposium voulait sensibiliser le grand public aux pressions auxquelles les montagnes sont exposées ainsi qu'à leurs conséquences humaines, naturelles, sociales et économiques. Ses travaux concernaient aussi les solutions face à ces pressions, notamment celles trouvées par les habitants locaux⁵¹³.

Les travaux d'informations de l'ONU ont contribué à la sensibilisation mondiale sur l'importance et la spécificité des zones de montagne. Cette diffusion d'informations pose la base politique et factuelle pour les projets futurs. Cette utilité de l'ONU est reconnue par le Secrétaire général de l'Assemblée générale lors de la préparation de l'AIM⁵¹⁴. Cependant, l'ONU se limite à la recherche et à la diffusion d'informations. En effet, on ne peut citer que quelques exemples mineurs de coordination d'activités par l'ONU. Depuis l'Action 21, l'ONU participe activement au groupe interagences pour le chapitre 13 coordonné par la FAO⁵¹⁵.

L'ONU n'est pas la seule agence à mener des projets de recherche ; le PNUE est aussi actif dans ce domaine. Le programme mène une série de projets d'études sur les enjeux montagnards. Nous pouvons citer, par exemple, la réunion « Partager l'expérience – renforcement des capacités pour la protection et le développement durable des régions de montagne en Europe du Sud-Est », qui fut organisée par le PNUE en 2005. Le programme contribue aussi à deux projets, fondés sur le programme de l'espace alpin, « Capitaliser les connaissances sur le changement climatique pour l'adaptation dans l'espace alpin »⁵¹⁶ et « Vers des Alpes neutres en carbone : faire des bonnes pratiques une norme » (2011-2014). Avec le comité « Ev-K2-CNR », le PNUE met en œuvre le projet « *Stations*

⁵¹² Nom original en anglais : International Symposium on conservation of mountain ecosystems.

⁵¹³ UNU International Symposium on conservation of mountain ecosystems - Tokyo Declaration for the International Year of Mountains, 1st February 2002.

⁵¹⁴ United Nations Economic and Social Council, Report of the Secretary-General E/1998/68, « Coordination, programme and other questions: proclamation of an international year of mountains », 1998, paragraphe 7 : « *L'Université des Nations Unies (ONU) est également active dans la promotion de la recherche et du développement en montagne, notamment dans le cadre du processus de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. L'ONU prévoit qu'une Année internationale de montagne pourrait contribuer à une meilleure sensibilisation du public à la valeur et à la fragilité des environnements montagneux et pourrait corriger certaines incompréhensions concernant les montagnes qui continuent à exister* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *The United Nations University (UNU) has also been active in promoting mountain research and development, particularly during the United Nations Conference on Environment and Development process, and currently supports (with the International Mountain Society) a quarterly journal called "Mountain Research and Development". UNU anticipates that an international year of mountains could contribute to a better public awareness of the value and fragility of mountain environments and could correct some of the misunderstandings concerning mountains that continue to exist* ».

⁵¹⁵ Jansky (L.), « UNU and Sustainable Mountain Development », [...] *op. cit.*

⁵¹⁶ Titre original en anglais : « Capitalizing the Climate Change Knowledge for Adaptation in the Alpine Space ».

at High Altitude for Research on the Environment (SHARE) »⁵¹⁷, pour étudier le climat et l'environnement des régions de montagne. Lors de la COP 21 de la CCNUCC⁵¹⁸, le PNUE a adopté un projet « *Mountain outlook* »⁵¹⁹. Ce dernier avait l'objectif de publier une série de documents de synthèse scientifique décrivant les caractéristiques propres des différents massifs⁵²⁰. Ces publications ont participé activement à la concrétisation de conventions existantes comme la Convention des Carpates. En effet, le programme a publié plusieurs analyses scientifiques détaillées du massif renforçant l'efficacité des programmes créés dans le cadre de cette dernière Convention⁵²¹.

2) Une adaptation aisée : l'intégration de la montagne dans les aires internationales protégées

La Commission mondiale des aires protégées, une des six branches de l'Union internationale pour la conservation de la nature (ci-après IUCN), soutient la création de zones protégées transfrontalières. Reconnaissant que nombre de ces zones contiennent des montagnes, la Commission organise en 2007 un atelier dans l'Himalaya rassemblant des experts internationaux en gestion de la montagne⁵²². A cet événement, la création d'accords formels de protection des zones montagnardes fut encouragée. Des exemples de réussites préexistantes furent donnés, notamment : « [l]'*aire transnationale de conservation et de développement Maloti-Drakensberg, une coopération entre le Lesotho et l'Afrique du Sud ; l'accord coopératif entre les aires protégées du « Waterton Lakes » (Canada) et le « Glacier National Park » (USA) (1932); et un mémorandum de coopération interministérielle des Alpes australiennes (1986) ».*

Les types de sites protégés par l'UNESCO évoluent également. Les montagnes étaient peu présentes avant les années 1990. A partir de cette décennie, elles furent progressivement incluses dans le cadre de parcs naturels. À partir de 2000, les lieux de patrimoine protégés par l'UNESCO comprenant des montagnes se sont multipliés, l'organisation allant même jusqu'à inscrire des sites pour protéger des lieux exclusivement montagnards. Comme exemple notable, on peut citer les Ghâts occidentaux (inscrits en 2012), le Fujistan (inscrit en 2013), le Mont Etna (inscrit en 2013), les

⁵¹⁷ Stations à haute altitude pour la recherche sur l'environnement.

⁵¹⁸ La 21^e Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

⁵¹⁹ Traduction littérale : « Perspective de montagne ».

⁵²⁰ <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/un-and-partners-call-immediate-measures-strengthen-climate>

⁵²¹ Gaberell (S.), Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects: A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », in *Geoforum* vol. 52, 2014, pp. 140-141.

⁵²² Worboys (G. L.), « WCF Theme 1: Ecosystem Management - Bridging Sustainability and Productivity » in Price (M. F.) (Dir.), *Conservation and Sustainable Development in Mountain Areas*, IUCN, Gland, et Cambridge, 2004, p. 8 ; pour un développement sur la thématique, voir : Hamilton (L.) et McMillan (L.) (Dir.), *Guidelines for Planning and Managing Mountain Protected Areas*, IUCN, Gland, Switzerland et Cambridge, 2004, pp. 19-24.

montagnes du Pamir (inscrites en 2013) et le Tianshan au Xinjiang (inscrit en 2013). Dans le contexte alpin, l'UNESCO fut aussi sollicitée pour protéger le Massif du Mont-Blanc. En effet, « [1]e 26 janvier 2017, le Conseil municipal de Chamonix a demandé à l'unanimité l'inscription du Massif du Mont-Blanc au patrimoine mondial de l'UNESCO dans le but d'obtenir toute l'attention méritée par ce territoire. Cette initiative locale a permis de relancer le débat sur le dossier à l'échelle de l'Espace Mont-Blanc, la volonté d'accéder à cette reconnaissance internationale datant de plusieurs décennies et s'étant toujours inscrite dans une dimension transfrontalière »⁵²³.

L'action principale de l'UNESCO pour la recherche et la protection de la montagne se fait à travers son « Programme sur l'Homme et la biosphère » (MAB)⁵²⁴, où elle met en place des « Réserves de biosphère de montagne ». Un exemple de l'utilisation de ce programme pour protéger une zone de montagne est la « réserve naturelle des cèdres du Chouf (SBR) » au Liban⁵²⁵. Créée par une coopération entre le Liban et l'UNESCO, la zone est l'une des dernières zones des cèdres libanais et est un secteur clé de production d'eau douce dans le Moyen-Orient. L'eau douce provenant de cette zone soutient des centaines de personnes ainsi que l'agriculture de la vallée du Bekaa et des plaines du littoral libanais.

L'UNESCO dirige également des programmes spécifiques à la conservation des zones montagneuses : ceux du « Patrimoine naturel et culturel pour le développement durable de la montagne » ainsi que des programmes de recherches et d'exposition intitulés « Impacts du changement climatique dans les principales régions montagneuses du monde ». Finalement, le Programme hydrologique international (IHP) de l'UNESCO, coordonne des études au sujet de l'équilibre des glaciers, la recherche, le renforcement des capacités et la formation dans différentes régions de montagne.

⁵²³ Secrétariat transfrontalier de l'Espace Mont-blanc, rapport annuel de l'Espace Mont-blanc 2017, p. 3. ; Debarbieux (B.), *L'Unesco au Mont-Blanc*, Guérin/ Paulsen, 2020, 304 p. ; Yolka (P.) : « Protéger le Mont-Blanc », in *Environnement et dév. durable* mai 2010, p. 10 ; Jacob (L.), *Gouverner la frontière. Innovations dans la coopération transfrontalière des territoires alpins : Espace Mont-Blanc, Alpi-Maritime-Mercantour* : Th. Géographie, Univ. Grenoble Alpes, 2017.

⁵²⁴ United Nations Economic and Social Council, Report of the Secretary-General E/1998/68, « Coordination, programme and other questions: proclamation of an international year of mountains », 1998.

⁵²⁵ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, [...] *op. cit.*, p. 88.

3) Un soutien à la volonté publique : des programmes et un soutien aux politiques existantes

Les limites fondamentales des projets des agences de l'ONU sont illustrées par les propos du directeur adjoint régional du PNUE concernant les travaux du programme dans les Carpates : « *le PNUE ne peut en effet pas intervenir dans une région sans un accord gouvernemental au préalable. Cette contrainte limite les possibilités de l'organisation d'établir des cadres de référence spécifiques pour guider ses initiatives sur le terrain. L'action territoriale du PNUE est donc selon ce responsable au PNUE-BRE par essence une stratégie ad hoc, développée en réaction à des opportunités et/ou à des sollicitations nationales : [À propos du mode d'identification des entités régionales d'action] C'est une approche complètement pragmatique et ad hoc. [...] Ensuite, il est vrai que l'on travaille à la demande, donc il est difficile de s'échapper de l'approche ad hoc, car on ne peut pas vraiment de nous-mêmes décider dans quel lieu on va intervenir. Donc avant qu'on intervienne où que ce soit, il nous faut garantir une base d'accord politique le plus souvent au niveau intergouvernemental, ça se passe un peu plus souvent maintenant au niveau infraétatique, mais nos interlocuteurs restent essentiellement les gouvernements* »⁵²⁶.

Si les États sont volontaires, le PNUE peut être très efficace. Il a soutenu le développement de la deuxième convention internationale dédiée spécifiquement à un massif⁵²⁷. En effet, il a agi comme secrétariat temporaire et a ensuite accueilli le secrétariat permanent de la Convention des Carpates. Ce geste était d'apparence simple, mais d'une importance capitale pour une Convention qui manquait de financement. Le PNUE soutient la mise en œuvre de la Convention et coordonne le travail de différents groupes de travail thématiques. En effet, en tant que secrétariat intérim de la Convention, le bureau viennois du PNUE a coordonné le *Carpathian project* intégré dans le programme de l'Union européenne Interreg III B « l'Espace de coopération de l'Europe centrale, de

⁵²⁶ Gaberell (S.), *Construire les Carpates : L'institutionnalisation d'une éco-région*, Peter Lang, Berne, 2015, pp. 125-126.

⁵²⁷ International Institute for Sustainable Development (IISD), « A Summary Report of the First African Mountains Regional Forum : "Towards a Shared Mountain Agenda for Africa" », African Mountains Regional Forum Bulletin Vol. 194 No. 5, 2014, p. 7 : « *Matthias Jurek a présenté le Cadre régional pour les écosystèmes de montagne transfrontaliers, en utilisant l'expérience de la Convention des Carpates comme étude de cas. Il a souligné que cette Convention ne se concentre pas seulement sur l'environnement, mais sur le développement durable des montagnes, en adoptant une approche multisectorielle qui couvre la gestion de l'eau; transport et infrastructure; tourisme; développement spatial; et l'adaptation au changement climatique. (...) En tant que responsable du Secrétariat de la Convention, M. Jurek a déclaré que le PNUE soutient à la fois le développement et la mise en œuvre des politiques et des projets* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Matthias Jurek presented the Regional Framework for Transboundary Mountain Ecosystems, using experience with the Carpathian Convention as a case study. He underscored this Convention not only focuses on the environment but on SMD, taking a multi-sectoral approach that covers water management; transport and infrastructure; tourism; spatial development; and climate change adaptation. (...) Through its role as the Convention Secretariat, Jurek said UNEP supports both the development and implementation of policy and projects* ».

l'Adriatique, du Danube et de l'Europe du Sud-Est » (CADSES). Le résultat principal de ce programme fut le premier document traitant du développement spatial de la toute la zone des Carpates, intitulé : « Visions et stratégies dans la région des Carpates » (ci-après VASICA). Ce document est une base pour le développement d'une stratégie complète du *Carpathian Space* (inspirée du concept de l'Espace Alpin). La VASICA prévoit d'inclure pleinement le *Carpathian Space* comme zone distincte dans la Stratégie de la région du Danube de l'Union européenne⁵²⁸ renforçant ainsi la spécificité du massif.

Le PNUE soutient également un projet coopératif dans les Balkans du Sud-Est. Son objectif est de renforcer la coopération entre les pays de l'Arc dinarique et les Balkans. Le PNUE a mené le programme DABEO⁵²⁹ ; processus qui a pour objectif une analyse complète de la région de l'Arc dinarique⁵³⁰. De 2010 à 2016, le PNUE a mené, en collaboration avec l'UNDP et l'IUCN⁵³¹, la mise en œuvre du projet l' « Adaptation écosystème dans les écosystèmes de montagne »⁵³². En 2010, ce projet fut mis en place au Népal, au Pérou et en Ouganda. Son objectif était de renforcer les capacités des pays à protéger leur écosystème et de développer l'économie des communautés montagnardes. Le projet poursuit trois objectifs : le développement d'outils et de méthodes spécifiques aux écosystèmes de montagne, leur application ainsi que la promotion locale et régionale de l'outil plus large du « *ecosystem-based adaptation* » (EBA). Le projet s'est récemment achevé et les rapports officiels sont positifs⁵³³.

Ces différents exemples de projets nous montrent qu'il est difficile de séparer les différents types d'activités par agences de l'ONU. De plus, la mise en œuvre de ces projets repose régulièrement sur une coordination interagences de l'ONU avec des acteurs privés. L'émergence d'un intérêt transnational pour les enjeux montagnards en Afrique illustre ces éléments.

⁵²⁸ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, p. 24.

⁵²⁹ Dinaric Arc and Balkans Environmental Outlook.

⁵³⁰ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, [...] *op. cit.*, p. 24.

⁵³¹ Le Programme des Nations unies pour le développement (UNDP) et l'ONG Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN).

⁵³² Titre anglais original : « Ecosystem Based Adaptation in Mountain Ecosystems ».

⁵³³ Pour une présentation détaillée de ces programmes, voir : Rapport du PNUE, « Making the Case for Ecosystem-Based Adaptation : The Global Mountain EbA Programme in Nepal, Peru and Uganda », 2015, 152 p.

C. Une sensibilisation avec une ambition de formalisation : l'ONU pour les montagnes africaines

Les montagnes africaines sont essentielles au développement économique du continent, notamment dans les régions tropicales et subtropicales où les montagnes sont plus riches en ressources, particulièrement en ressources en eaux douces⁵³⁴. Ces zones connaissent une utilisation intensive de la terre (agriculture, sylviculture et exploitation de minéraux) et ont une population dense. De plus, une évolution technologique rapide et un développement des infrastructures récent ont rendu les ressources montagnardes plus accessibles⁵³⁵. Cette évolution associée aux travailleurs bon marché rend possible l'exploitation massive des ressources. Le changement climatique combiné avec la pauvreté commune des populations de la montagne de l'Afrique (exacerbée par les pressions économiques et démographiques) augmente également le risque de la surexploitation des ressources naturelles⁵³⁶.

En 1996, des représentants de treize États africains, de l'ONU et d'ONG⁵³⁷ ont participé à une consultation intergouvernementale pour le développement durable de la montagne africaine⁵³⁸. Cette réunion fut la première rencontre d'États africains au sujet du développement durable de la montagne. Elle s'est inscrite dans le cadre d'un suivi du Sommet de Rio de 1992⁵³⁹. Un appel pour des actions et des politiques pour le développement durable et la conservation de la montagne africaine a suivi cette réunion. La résolution associée à la réunion demande notamment une harmonisation

⁵³⁴ Note de synthèse des politiques africaines du Partenariat de la montagne « African Mountains : Water Towers in need of Attention, Policy brief », 2013, p. 1.

⁵³⁵ Partenariat de la montagne, Regional Meeting on Sustainable Development in African Mountain Regions - climate change impacts, adaptation and development in fragile ecosystems, Background document, 2011, paragraphes 5 et 6.

⁵³⁶ Procès-verbal issu de la consultation intergouvernementale sur le développement durable de la montagne tenu à Addis Abeba (Ethiopie), publié en 1996, « Outcome of the Sustainable development in mountain ecosystems of Africa: Proceedings of the African intergovernmental consultation on sustainable mountain development, Addis Ababa, Ethiopia. 3-7 June, 1996 », p. 4.

⁵³⁷ Cet événement a réuni des représentants du Burundi, du Cameroun, de l'Ethiopie, du Kenya, du Malawi, du Nigéria, du Rwanda, du Sierra Leone, de la République d'Afrique du Sud, de la Tunisie, de l'Ouganda, du Zaïre, du Zimbabwe, de l'Association des montagnes africaines (et d'autres ONG) ainsi que la FAO.

⁵³⁸ Nom original de cette réunion : « Sustainable Development in Mountain Ecosystems of Africa : African Intergovernmental Consultation on Sustainable Mountain Development », tenu le 3-7 June, 1996.

⁵³⁹ Procès-verbal issu de la consultation intergouvernementale sur le développement durable de la montagne tenue à Addis Abeba (Ethiopie), publié en 1996, « Outcome of the Sustainable development in mountain ecosystems of Africa : Proceedings of the African intergovernmental consultation on sustainable mountain development, Addis Ababa, Ethiopia. 3-7 June, 1996 », p. 2, disponible sur le site de l'ICIMOD :

<http://lib.icimod.org/record/10015/files/406.pdf>

législative des politiques spécifiques aux montagnes⁵⁴⁰. Le représentant de la FAO pour l'Afrique a réclamé une consolidation du réseau de développement et de conservation collaboratif africain⁵⁴¹. Il est intéressant de relever que cette Conférence n'a pas demandé un traité ou une convention de la montagne africaine, ni une convention liée à un massif africain. L'objectif fut limité à une coopération et un échange d'idées « souples » avec une mise en œuvre nationale.

Après la conférence de 1996, une série de coopérations transfrontalières dans le domaine du développement durable de la montagne fut mise en place avec le soutien de l'ONU. Dans l'Agenda post-Rio africain, les États africains se sont engagés à des actions concrètes pour la mise en œuvre des objectifs des décisions de la conférence de Rio+20 concernant les montagnes en Afrique. En 2011, les pays de la Gambie, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal et de la Sierra Leone ont participé au projet transnational de la gestion des ressources des hauts plateaux du Fouta Djallon. Ce projet se déroule en deux phases, de 2009 à 2012 et de 2015 à 2021⁵⁴². De 2002 à 2012, le Royaume du Lesotho et la République d'Afrique du Sud ont coopéré à travers le programme transfrontalier Maloti-Drakensberg, une initiative transnationale visant à la gestion durable de l'héritage naturel et culturel des montagnes du Maloti et du Drakensberg. La troisième phase de cette initiative est en cours de préparation⁵⁴³.

Cependant, en 2012, le bilan sur le développement durable de la montagne en Afrique dressé par le professeur M. F. Price était négatif. L'auteur a considéré qu'il y avait un manque indéniable d'infrastructures et de mécanismes pour assurer une coordination suffisante⁵⁴⁴. En effet, ceux-ci sont nécessaires pour une véritable coopération transnationale en faveur de la montagne africaine. Depuis 2012, une prise en compte partielle de la montagne dans le cadre de grandes alliances africaines existantes est en voie d'émergence.

⁵⁴⁰ African Intergovernmental Consultation on Sustainable Mountain Development: Conclusions, 1996, partie 3. Legislative issues, in « Outcome of the Sustainable development in mountain ecosystems of Africa : Proceedings of the African intergovernmental consultation on sustainable mountain development, Addis Ababa, Ethiopia. 3-7 June, 1996 », p. 6.

⁵⁴¹ Déclaration de la FAO, 1996, in « Outcome of the Sustainable development in mountain ecosystems of Africa: Proceedings of the African intergovernmental consultation on sustainable mountain development, Addis Ababa, Ethiopia. 3-7 June, 1996 », p. 14.

⁵⁴² Le projet « Fouta Djallon Highlands Integrated Natural Resources Management Project » est décrit en anglais sur le site internet de la FAO : <http://www.fao.org/forestry/watershedmanagementandmountains/74917/en/>

⁵⁴³ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, [...] *op. cit.*, p. 27 ; pour plus d'informations, consulter le site web du Maloti Drakensberg Transfrontier Programme <http://www.maloti.org.za/>

⁵⁴⁴ Rapport du PNUE, « From Rio 1992 to 2012 and beyond : 20 Years of Sustainable Mountain Development in Africa » [...] *op. cit.*, p. 5.

En 2013, une réunion du Partenariat africain de la montagne fut organisée par l'IUCN, le PNUE et la *Albertine Rift Conservation Society* (ci-après ARCOS). Six thématiques d'actions centrales furent identifiées à l'issue de cet événement. Ces dernières se limitent principalement au partage d'informations et au soutien d'organisations dont l'action vise à augmenter les bénéfices des communautés liés à l'exploitation durable de la montagne⁵⁴⁵. Cette réunion de 2013 a également été à la source de l'initiative spéciale des Châteaux d'eau africains⁵⁴⁶. En 2014, le PNUE a participé à l'organisation de la première réunion régionale du Forum africain de la montagne. Lors de cette rencontre, un représentant du PNUE a souligné l'absence d'une convention mondiale des montagnes⁵⁴⁷. A l'issue du Forum, les « *Arusha Outcomes* » furent adoptés⁵⁴⁸. Cette Déclaration établit que le Forum africain de la montagne sera l'organisme central de coordination du développement durable de la montagne en Afrique et que ces réunions seront tenues tous les deux ans.

Ce *lobbying* a un impact sur les déclarations politiques récentes des États africains. En 2015, la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE) publie la Déclaration de Cairo lors de sa 15e session ordinaire. Dans ce texte, les ministres de l'environnement africains soulignent l'importance de l'Atlas des montagnes africaines, du développement durable de la montagne de ce continent ainsi que la nécessité mieux exploiter les outils existant de protection de cet écosystème et de les renforcer⁵⁴⁹. En 2016, le Forum de la montagne s'est tenu en Afrique⁵⁵⁰. La Déclaration qui en fut issue, « l'Appel à l'action de MBale », est une manifestation supplémentaire de la volonté d'action des États africains⁵⁵¹. Cette Déclaration appelle à la création de normes et de politiques nationales spécifiques aux montagnes ainsi qu'à une collaboration renforcée avec les organisations traitant des enjeux montagnards. Elle demande également une coopération transfrontalière, formalisée par un cadre, sur cette thématique⁵⁵². A la clôture de cet événement, le vice-président de l'Ouganda a annoncé une stratégie nationale de développement durable de la montagne en partenariat avec des acteurs du développement montagnard africain : ARCOS et le *Uganda Mountain Stakeholders*

⁵⁴⁵ Note de synthèse des politiques africaines du Partenariat de la montagne « African Mountains : Water Towers in need of Attention, Policy brief », 2013, p. 4.

⁵⁴⁶ International Institute for Sustainable Development (IISD), A Summary Report of the First African Mountains Regional Forum : « Towards a Shared Mountain Agenda for Africa », African Mountains Regional Forum Bulletin Vol. 194 No. 5, 2014, p. 2.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁴⁸ Les conclusions de la réunion : Arusha « Outcomes towards a shared mountain agenda for Africa », 2014.

⁵⁴⁹ Cairo Declaration on Managing Africa's Natural Capital for Sustainable Development and Poverty Eradication, 2015, paragraphes 11 à 13.

⁵⁵⁰ Le site internet de l'événement : <http://wmf.mtnforum.org/WMF16/en>

⁵⁵¹ Le titre original de la Déclaration : « Mbale call for upscaling action ».

⁵⁵² La Déclaration de Mbale (2016), paragraphes 1.1 e) / 1.2 a) / 2.2 / 3.2.

En conclusion, les agences de l'ONU ont principalement créé des structures de recherche et d'information scientifiques. Concernant les actions sur le terrain, celles-ci s'inscrivent dans des réorientations de projets existants pour prendre en compte les spécificités montagnardes. Les programmes d'actions sont faits avec l'accord des États. Le système actuel est plus efficace lorsqu'il vise la coopération entre divers projets et organisations. La coopération de diverses agences assurant différentes fonctions permet la protection de l'environnement et la prise en compte des besoins du développement humain. Cette vision évite une approche fondée purement sur des critères humains ou de préservation, mais permet un travail mixte.

Les enjeux montagnards sont pris en compte de manière explicite, mais restent secondaires par rapport à celles assorties de leurs propres Conventions ou déclarations mondiales. En effet, la Déclaration « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » fut préparée et adoptée par une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU en 2015⁵⁵⁴. Ce programme est doté de dix-sept objectifs. Il fait référence aux montagnes comme écosystème parmi d'autres nécessitant une conservation (paragraphe 33) et comme faisant partie des écosystèmes liés à l'eau qui doivent être restaurés pour 2020 (paragraphe 6.6 / 15.1). Il est prévu d'assurer la préservation de la biodiversité montagnarde d'ici 2030 (paragraphe 15.4). Les écosystèmes de la montagne sont cités explicitement, mais ils n'ont qu'une importance limitée. *A contrario*, les océans et les mers ainsi que les forêts reçoivent leurs propres objectifs spécifiques et exclusifs (les objectifs 14 et 15, respectivement).

En l'absence de convention spécifique aux montagnes, il convient à présent d'identifier comment cette thématique est intégrée dans d'autres conventions juridiquement obligatoires du droit international de l'environnement.

⁵⁵³ Voir le site internet du forum de la montagne 2016 : <http://wmf.mtnforum.org/WMF16/article/26/en>

⁵⁵⁴ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/70/1, « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », 2015.

Section 2. L'inclusion des enjeux montagnards dans les conventions internationales existantes : une tentative insatisfaisante

La Convention sur la diversité biologique (ci-après CBD) est un traité de droit international juridiquement obligatoire⁵⁵⁵. Sans être explicitement qualifiée de traité-cadre, la CBD utilise certaines de ses méthodes : un secrétariat permanent, des réunions régulières de parties et des protocoles⁵⁵⁶. Le Protocole de Carthagène fut adopté par la Conférence des parties de la CBD en 2000⁵⁵⁷. Ce texte a reçu son propre protocole, dit de Nagoya, en 2014⁵⁵⁸. Une autre caractéristique de l'approche évolutive de la CBD sont ses programmes de travail. Ces derniers sont établis par la Conférence des parties (ci-après COP) de la Convention. Actuellement sept thématiques, correspondant aux principaux biomes de la planète⁵⁵⁹, ont reçu leur programme⁵⁶⁰. L'un d'entre eux fut dédié à la biodiversité de la montagne. Ce dernier fut adopté par la Conférence des parties de la CBD pour une période de 2004 à 2010. Ce programme devait être mis en œuvre par les États signataires de la Convention ainsi que par tout acteur pertinent du secteur public ou du secteur privé.

Ce programme est un exemple pertinent d'une norme obligatoire de droit transnational qui fut adaptée pour prendre en compte de manière spécifique et exclusive les enjeux montagnards. Actuellement, il constitue le seul exemple de projet issu de conventions thématiques du droit international de l'environnement. Cette section a pour objectif de déterminer les justifications de cette prise en compte explicite des spécificités montagnardes, notamment le fait de savoir si ces dernières se fondent sur des considérations purement anthropocentriques. Il conviendra également d'identifier les caractéristiques juridiques du programme de travail, notamment sa nature juridique. En outre, la biodiversité unique des zones de montagne n'est pas le seul élément constituant la spécificité montagnarde. En effet, comme l'indique le chapitre 13 de l'Action 21, l'écosystème est

⁵⁵⁵ En effet, il est qualifié ainsi par ses auteurs, de plus, sa procédure de signature et de ratification le reflète.

⁵⁵⁶ Voir les articles 23 et 24 de la CBD concernant la Conférence des parties et le secrétariat ainsi que les articles 28 et 29 de la CBD concernant ses protocoles.

⁵⁵⁷ Le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques de la Convention sur la diversité biologique de 2000.

⁵⁵⁸ Le Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques.

⁵⁵⁹ UNESCO, « Kit pédagogique sur la biodiversité vol. 1 », Paris, UNESCO, 2017, p. 27. : « *Les biomes sont l'expression des conditions écologiques d'une aire biogéographique, données par le climat et le sol, à laquelle s'ajoute une répartition zonale en bandes de végétation homogène. On discerne environ 14 biomes terrestres, parmi lesquels on peut citer les forêts tropicales humides, les savanes tropicales et subtropicales, les forêts sclérophylles méditerranéennes, les forêts caducifoliées tempérées, les steppes et prairies tempérées, les toundras et déserts polaires, les forêts boréales (taïgas). Il existe également des biomes aquatiques désignant par exemple une vaste étendue de marais et de marécages (biome d'eau douce) ou une zone de récifs coralliens (biome d'eau de mer)* ».

⁵⁶⁰ Les thématiques de ces sept programmes sont : la biodiversité agricole, la biodiversité des terres arides et subhumides, la biodiversité des forêts, la biodiversité des eaux intérieures, la biodiversité insulaire, la biodiversité marine et côtière et la biodiversité des montagnes.

particulièrement vulnérable au changement climatique, à l'érosion des sols et il est une source notable d'eau douce. Il conviendra d'étudier les actions, ou l'inaction, des institutions des conventions internationales pertinentes sur ces thématiques. Concernant les trois problématiques citées précédemment, notre attention se portera sur la Convention sur le changement climatique, la Convention sur la désertification et la Convention de Ramsar⁵⁶¹.

Dans ce but, nous présenterons la CBD et la biodiversité de la montagne dans un premier temps (§ 1). Dans un deuxième temps, nous identifierons les caractéristiques centrales du programme de travail de la CBD (§ 2). Dans un troisième temps, nous étudierons les effets du programme sur la CBD et les autres conventions pertinentes citées plus haut (§ 3).

Paragraphe 1. La biodiversité : une facette de la spécificité montagnarde

L'objectif de ce paragraphe est de restituer le contexte de la création du programme de travail sur la biodiversité de la montagne de la CBD, de rappeler ses objectifs principaux et d'identifier les raisons de son intérêt, pour les montagnes. Dans ce but, nous présenterons dans un premier temps la Convention et ses principes fondamentaux (A). Dans un deuxième temps nous détaillerons l'importance de la biodiversité spécifique à la montagne (B). Dans un troisième temps, nous analyserons la décision de la Convention des parties de la CBD de créer le programme de travail précité (C).

A. La CBD : l'une des rares conventions de l'ONU se référant explicitement à la montagne

La Convention sur la diversité biologique (ci-après CBD) fut adoptée au sommet de Rio de 1992 en parallèle avec la Convention sur la lutte contre le changement climatique et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. Reflétant l'importance accordée au développement durable au sommet de Rio, la CBD souligne la valeur intrinsèque de la biodiversité sur les plans environnemental et humain, en adoptant une approche ni anthropocentrique ni ethnocentrique, mais mêlant les deux⁵⁶². En effet, même si la CBD admet la valeur intrinsèque de la biodiversité, elle justifie aussi son action par les bénéfices que cette ressource apporte aux humains

⁵⁶¹ La Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (1971).

⁵⁶² CBD (1992), préambule, paragraphes 1, 2 et 3.

dans les domaines économiques, sociaux et culturels⁵⁶³.

La CBD a trois objectifs principaux : la conservation de la diversité biologique, son exploitation durable et le partage équitable des bénéfices qui en découlent⁵⁶⁴. La CBD se fonde sur un principe de coopération entre les parties contractantes et toutes les autres parties pertinentes, notamment dans le domaine technique et celui du partage des informations. Les parties contractantes s'engagent à mettre en place des stratégies et des politiques nationales concrétisant les trois objectifs de la Convention ; de plus, ces objectifs doivent être intégrés dans tous les aspects pertinents des politiques des parties contractantes. Au-delà de la préservation « directe » des ressources biologiques, la CBD prévoit la mise en place et le financement de recherches ainsi que la surveillance scientifique de l'état de la biodiversité sur les territoires des parties contractantes. Les résultats de ces recherches seront ensuite diffusés dans les réseaux scientifiques internationaux et au grand public à travers des campagnes d'éducation et de sensibilisation.

Les montagnes sont spécifiquement identifiées dans le 20e article de la CBD comme des zones à l'environnement particulièrement vulnérable, dont la présence doit être traitée comme un facteur de difficulté pour les pays en développement⁵⁶⁵. De ce fait, la CBD prévoit un financement solidaire. En effet, les pays développés contractants s'engagent à fournir des ressources financières en soutien aux États en développement contribuant à l'application de la Convention. Des politiques de protection de la biodiversité spécifiques et exclusives aux montagnes sont une application directe de la CBD. En effet, la création d'une stratégie régionale de protection de la biodiversité en 2002 par le Conseil de ministres des Affaires étrangères de la CAN⁵⁶⁶ fut considérée comme une application directe de la CBD, faite en partenariat avec cette dernière.

B. Les montagnes : sources de diversité biologique

L'identification des montagnes comme zones à la biodiversité particulièrement vulnérable s'accorde avec les faits⁵⁶⁷. Les montagnes font partie des zones les plus diverses et uniques du monde⁵⁶⁸. Plus précisément, « [l]es montagnes abritent près d'un quart de la biodiversité terrestre

⁵⁶³ CBD (1992), préambule, paragraphes 1, 12 et 13.

⁵⁶⁴ CBD (1992), article 1 « Objectifs ».

⁵⁶⁵ CBD (1992), article 20 « Ressources Financières » : « 7. Elles prennent également en considération la situation particulière des pays en développement, notamment de ceux qui sont les plus vulnérables du point de vue de l'environnement, tels que ceux qui ont des zones arides et semi-arides, des zones côtières et montagneuses ».

⁵⁶⁶ Décision 523 du Conseil de ministres des Affaires étrangères de la CAN, 2002, p. 9.

⁵⁶⁷ Pour une étude détaillée de la biodiversité des zones montagneuses, consulter Spehn (E. M.), Rudmann-Maurer (K.), Körner (C.) et Maselli (D.) (Dir.), *Mountain Biodiversity and Global Change*, GMBA-DIVERSITAS, Basel, 2010.

⁵⁶⁸ Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects », [...] *op. cit.*, p. 3.

mondiale et incluent près de la moitié des zones de grande diversité biologique du monde »⁵⁶⁹. De plus, vingt-cinq des trente-quatre *hotspots*⁵⁷⁰ de biodiversité identifiés par le groupe « *Conservation International* » se trouvent dans des régions montagnardes⁵⁷¹. L'isolement des montagnes leur permet d'être aussi des zones de conservation naturelle pour des espèces uniques disparues dans les plaines. Un exemple célèbre est celui du gorille de la montagne (*Gorilla beringei beringei*), qui est considéré « *en danger critique d'extinction* » par l'UICN depuis 1996. L'habitat de cette espèce se limite à des parcs nationaux sur les hauteurs des volcans du Rwanda et de l'Ouganda⁵⁷².

Cette biodiversité a une valeur intrinsèque, mais est aussi d'une grande utilité aux populations humaines locales, assurant des moyens de subsistance directs à environ 22% d'entre elles. Par exemple, « *sur les 20 espèces végétales qui assurent 80 % de l'alimentation mondiale, six (maïs, pommes de terre, orge, sorgho, tomates et pommes) sont originaires des montagnes* »⁵⁷³. Cette flore joue aussi un rôle de rétention des sols. Pareille stabilisation est un facteur de prévention notable d'éboulements et d'inondations, ces désastres affectant les populations des montagnes comme des plaines⁵⁷⁴. Les écosystèmes montagneux sont d'une importance cruciale pour les populations des plaines puisqu'ils assurent une fonction de « *château d'eau* », une fonction écologique de stockage et de purification d'eau douce. Ces réserves en zone de montagne satisfont les besoins en eau douce d'environ la moitié de la population humaine alors qu'elles ne représentent que 27% des terres émergées⁵⁷⁵.

A sa conception, la CBD identifie la montagne comme une zone vulnérable parmi d'autres. Cependant, cette référence reste limitée. Il ne s'agit que d'un facteur à prendre en compte lors de l'assistance financière de la mise en œuvre de la CBD par des pays en développement. Les montagnes sont citées au même titre que les zones arides ou semi-arides et des zones côtières⁵⁷⁶. De surcroît, plusieurs déclarations et rapports issus de l'ONU accordent une attention spécifique à ce milieu. En 2004, la Conférence des parties de la CBD s'inscrit dans cette démarche en adoptant le programme

⁵⁶⁹ CBD, Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique (2010).

⁵⁷⁰ Le terme *hotspot* est souvent traduit par « *point-chaud* » de la biodiversité dans la littérature internationale. Cette traduction est imparfaite et peut être mal comprise. Il convient de préciser que ce terme indique une zone qui est particulièrement riche en biodiversité, mais également vulnérable.

⁵⁷¹ Price (M. F.), « *Transnational governance in mountain regions : Progress and prospects* », [...] *op. cit.*, p. 3.

⁵⁷² Rapport du PNUE-WCMC, « *Report on the status and conservation of the Mountain Gorilla « Gorilla gorilla beringei »* », Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE-WCMC), 2003, p. 2.

⁵⁷³ CBD, Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique (2010).

⁵⁷⁴ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « *Diversité biologique des montagnes* » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, article 3.

⁵⁷⁵ CBD, Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique (2010).

⁵⁷⁶ CBD (1992), article 20. 7.

de travail sur la diversité biologique de la montagne⁵⁷⁷, qu'il convient à présent de détailler.

C. Du constat à l'intention d'agir : la décision de créer un Programme sur la biodiversité des montagnes

En 1998, la COP de la CBD a choisi le thème de la biodiversité des montagnes pour une réflexion approfondie⁵⁷⁸. L'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (OSASTT)⁵⁷⁹ a préparé le programme de travail pour l'approbation de la COP de la CBD⁵⁸⁰. Ses travaux étaient fondés sur le rapport du groupe d'expert *ad hoc* technique sur la diversité biologique des montagnes⁵⁸¹.

Le programme de travail de la CBD sur la diversité biologique des montagnes fut adopté pendant la septième Conférence des parties (ci-après COP) dans sa décision « Diversité biologique des montagnes »⁵⁸². Le programme de travail se trouve dans l'annexe de cette décision. La nature juridiquement obligatoire des décisions des COP à une convention est débattue dans la doctrine internationaliste. Ces dernières ont le rôle central dans l'évolution d'une convention, pouvant statuer sur des questions d'interprétation, d'application, d'amendement ou d'extension de la norme. Dans certaines circonstances, ces décisions ne sont pas de simples communications ou déclarations⁵⁸³. Cependant, ces circonstances n'existent pas dans le cas de la Décision « Diversité biologique des montagnes ». En effet, les termes utilisés par la décision de 2004 indiquent clairement son caractère non contraignant. Le programme de travail est présenté comme un « *ensemble d'actions portant sur*

⁵⁷⁷ Le chapitre 13 de l'Action 21 et l'AIM sont référencés par le Programme de travail sur les montagnes de la CBD dans son article 5.

⁵⁷⁸ Décision IV/16 « Institutional matters and the programme of work » de la Conférence des parties de la CBD (1998).

⁵⁷⁹ Article 25 de la CBD « Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques ».

⁵⁸⁰ Le Programme de travail proposé sur la diversité biologique des montagnes de l'OSASTT se trouve en Annexe à sa recommandation intitulé « SBSTTA 9 Recommendation IX/12 : Diversité biologique des montagnes », 2003.

⁵⁸¹ Pour plus de détails sur la procédure de préparation du programme de travail, voir le rapport du Groupe *ad hoc* d'experts techniques « sur la diversité biologique des montagnes » de 2003 (UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/11), disponible seulement en anglais.

⁵⁸² Décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004.

⁵⁸³ Pour plus de détails sur cette thématique, voir les publications suivantes : Fitzmaurice (M.), *Legal Character of Compliance Mechanisms*, in Lewis (M.), Honkonen (T.) et Romppanen (S.) (Dir.), « International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2016, University of Eastern Finland – UNEP Course Series 16, 2017 », pp. 47-57. ; Morgera (E.), « Compliance under Biodiversity-related Conventions : The Case of the Convention on Biological Diversity », in Lewis (M.), Honkonen (T.) et Romppanen (S.) (Dir.), *International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2016*, University of Eastern Finland – UNEP Course Series 16, 2017, pp. 133-147 ; Camenzuli (L. K.), *The development of international environmental law at the Multilateral Environmental Agreements' Conference of the Parties and its validity*, IUCN 41 p. ; Brunnée (J.), « COPing with Consent : Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements », in *Leiden Journal of International Law*, Volume 15 / 01, pp. 1 - 52.

les caractéristiques et les problèmes propres aux écosystèmes de montagne »⁵⁸⁴. La décision précise que ces actions sont « recommandées » et qu'il revient aux parties contractantes de déterminer leurs actions prioritaires « en fonction de leur situation nationale et locale »⁵⁸⁵. Cet ensemble d'actions doit être mis en œuvre par les parties contractantes « en fonction de leurs exigences et priorités nationales et infranationales » ; et le programme ne s'applique pas à l'ensemble des parties contractantes⁵⁸⁶.

Même s'il n'est pas juridiquement obligatoire, le programme est une reconnaissance importante de la spécificité montagnarde au niveau mondial, dont il convient de détailler le contenu.

Paragraphe 2. Le contenu du programme : une application de la spécificité montagnarde à la biodiversité

Le programme de travail est une consécration explicite d'une attention spécifique à la montagne mettant en œuvre celle du chapitre 13 de l'Action 21 (A). Le programme comporte aussi un contenu guidant ses États signataires dans leurs politiques spécifiques sur les montagnes. Il conviendra de détailler ses objectifs, principes et moyens de mise en œuvre dans un second temps (B).

A. Une reconnaissance de la spécificité montagnarde

Le programme de travail de la CBD est un bon exemple d'application des intentions de l'ONU exprimées par le chapitre 13 de l'action 21, l'AIM et le Paragraphe 42 du Plan de mise en œuvre du sommet de Johannesburg. En effet ces textes sont cités explicitement par le programme de travail de la CBD⁵⁸⁷. Le texte du programme de travail de la CBD exprime une reconnaissance de la « spécificité montagnarde » de manière explicite en faisant référence à « *les caractéristiques et les problèmes propres aux écosystèmes montagneux* » à deux reprises⁵⁸⁸.

⁵⁸⁴ Décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, paragraphe 1.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, paragraphe 2.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, paragraphe 3.

⁵⁸⁷ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, [...] *op. cit.*, Introduction, paragraphes 4 et 5.

⁵⁸⁸ Décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, paragraphe 1 : « *Les montagnes constituent un environnement unique en soi mais qui englobe nombre des thèmes examinés par les programmes de la Convention. En effet, on peut y trouver des forêts, des eaux intérieures, des terres arides et subhumides ainsi que des zones agricoles. Le présent programme de travail contient des buts et des activités qui visent expressément la diversité biologique des montagnes, même si les programmes de travail actuels sur la diversité biologique des forêts, des eaux intérieures, des zones agricoles et des terres arides et subhumides s'appliquent également aux écosystèmes de montagne* » et le paragraphe 8 : « *Le programme de travail est centré sur les caractéristiques et les problèmes propres à la diversité biologique des montagnes* ».

L'attention particulière accordée aux écosystèmes montagnards se justifie par leurs ressources intrinsèques, notamment leur biodiversité, mais aussi d'autres ressources naturelles liées à leur biodiversité⁵⁸⁹. Le programme de travail cherche à préserver ces ressources pour leur valeur propre, mais aussi pour leur intérêt « humain ». En effet, le programme consacre un paragraphe de son introduction à la contribution de la biodiversité montagnarde à l'une des ressources clés des montagnes : ses réservoirs en eau douce⁵⁹⁰. Réservoirs qui, selon ONU, satisfont les besoins d'un quart de l'humanité⁵⁹¹. Le programme de travail cite aussi l'importance de la biodiversité montagnarde, notamment le couvert végétal, qui permet de lutter contre l'érosion des sols et les désastres naturels (avalanches, glissements de terrain, inondations...) qui en découlent⁵⁹².

Le programme a dû aussi faire face à une limitation importante d'un plan d'action au niveau mondial spécifique à la montagne : l'absence de définition universellement reconnue de l'écosystème à ce niveau. Cette difficulté fut reconnue dès le premier rapport du Groupe *ad hoc* d'experts techniques de 2003, qui devait préparer le programme de travail⁵⁹³. En effet, dans son troisième paragraphe, le programme stipule : « [i]l n'existe toujours pas de définition exacte des montagnes qui puisse s'appliquer et soit reconnue universellement, même si certaines caractéristiques sont propres à ces écosystèmes ». Ces caractéristiques communes avaient été données avant l'adoption du programme de travail par une note du secrétaire exécutif de la CBD⁵⁹⁴. Ces caractéristiques seront analysées de manière détaillée dans le chapitre traitant de la définition des zones montagnardes. Dans ce chapitre, nous nous limiterons au constat que la note stipule que « le terme « montagne » est utilisé au sens large » et que cette dernière est définie par rapport aux conséquences de l'altitude sur la biodiversité. Des critères exacts d'altitude ou de pente sont donnés à titre indicatif pour illustrer certains types de climats montagnards⁵⁹⁵. Cette approche souple laisse une grande liberté aux États signataires dans leur interprétation du terme « montagne » et en conséquence sur le champ d'application du programme de travail.

⁵⁸⁹ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, [...] *op. cit.*, Introduction, paragraphe 8.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, Introduction, paragraphe 2.

⁵⁹¹ CBD, Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique (2010).

⁵⁹² Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, [...] *op. cit.*, Introduction, paragraphe 3.

⁵⁹³ Rapport UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/11 « sur la diversité biologique des montagnes » du Groupe *ad hoc* d'experts techniques, 2003, p. 4, disponible seulement en anglais.

⁵⁹⁴ Note du Secrétaire exécutif au Groupe *ad hoc* d'experts techniques UNEP/CBD/SBSTTA/8/5 « Thème principal : diversité biologique des montagnes. État et évolution de, et menaces pesant sur, la diversité biologique des montagnes », 2002, pp. 7-12, disponible seulement en anglais.

⁵⁹⁵ La note définit, p. 8, les zones « sub-alpines » comme étant comprises entre une altitude 900 m et 1 500-2 000 mètres dans les Alpes européennes et entre 2 000 et 3 800 mètres en Amérique du Sud tropicale, et, finalement à une altitude plus basse, dans les îles océaniques et dans les montagnes isolées.

Le programme n'est pas seulement une reconnaissance explicite par la CBD de la spécificité montagnarde, mais aussi un plan d'action pour l'écosystème dont il convient à présent de détailler les principes et objectifs.

B. Des objectifs cohérents, mais non contraignants

Le Programme de travail s'inscrit dans la logique existante de la CBD, intégrant ses objectifs et ses principes de mise en œuvre dans ceux du programme de travail sur la biodiversité montagnarde. En effet, le programme de travail cite l'importance de principe déjà existant de la CBD - la coopération financière est aussi soulignée (en référence à l'article 20 de la CBD)⁵⁹⁶, de la prise en compte des connaissances des communautés locales des régions de montagne (en référence à l'article 8 de la CBD)⁵⁹⁷ et de l'approche par écosystèmes propre à la CBD.

L'objectif principal du programme de travail de la CBD est de réduire de manière substantielle la perte de la biodiversité montagnarde en 2010 à tout niveau géographique à travers la réalisation des trois objectifs de la CBD⁵⁹⁸. En référence au troisième objectif de la CBD, le programme de travail veut « *contribuer de manière notable à la lutte contre la pauvreté dans les écosystèmes de montagne* » à travers un meilleur accès aux ressources découlant de la biodiversité des montagnes. Dans ce but, le programme de travail se veut un soutien technique aux programmes nationaux des États contractants⁵⁹⁹.

Pour atteindre cet objectif principal, le programme de travail renvoie à trois buts. Le premier objectif du programme vise la protection et la restauration de la biodiversité montagnarde, avec des « *actions directes en faveur de la conservation, du développement durable et du partage des avantages* »⁶⁰⁰. Le deuxième objectif vise la création et la promotion de coopérations internationales pour remplir le premier objectif (« *Moyens d'application pour la conservation, l'utilisation durable*

⁵⁹⁶ Décision UNEP/CBD/COP/7/21 « *Diversité biologique des montagnes* » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, paragraphe 7.

⁵⁹⁷ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, [...] *op. cit.*, B. Objet et champ d'application du programme de travail, paragraphe 6.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, paragraphe 6 : « *L'objet du programme de travail est de réduire de manière substantielle la perte de diversité biologique des montagnes d'ici 2010, à l'échelle mondiale, régionale et nationale, par la réalisation des trois grands objectifs de la Convention sur la diversité biologique* » ; les trois objectifs, tels que définis par le premier article de la CBD, sont la conservation de la diversité biologique, son utilisation durable et leur partage équitable des ressources découlant de l'exploitation de la biodiversité.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, B. Objet et champ d'application du programme de travail, paragraphe 10 : « *Le programme de travail vise à aider les Parties à élaborer des programmes nationaux assortis de buts, d'objectifs et d'actions ciblés, et précisant les acteurs clés, les échéanciers, les contributions attendues et les résultats quantifiables escomptés* ».

⁶⁰⁰ *Ibid.*, Buts éléments 1.

et le partage des avantages »)⁶⁰¹. Le troisième objectif vise la collecte et la diffusion d'informations relatives à la biodiversité montagnarde (« *Actions d'appui à la conservation, à l'utilisation durable et au partage des avantages* »)⁶⁰². Cette information est à partager avec différents États et le grand public.

Après avoir établi ses objectifs, la décision CBD COP VII/27 et le programme de travail donnent des principes fondamentaux à prendre en compte lors de la mise en œuvre desdits objectifs. Le principe clé de programme de travail est la coopération à tout niveau (scientifique, institutionnel et international). Il met l'accent sur la communication et les accords entre différents organismes et États qui pourraient tous traiter les enjeux montagnards⁶⁰³. La participation des populations autochtones et la prise en compte de leurs connaissances traditionnelles dans l'élaboration de projets et politiques de la montagne sont primordiales⁶⁰⁴. La décision de la CBD (2004) souligne l'importance de la concordance et de la cohérence de projet de mise en œuvre avec les autres programmes internationaux affectant les montagnes⁶⁰⁵. La décision dresse une liste d'institutions et de textes internationaux susceptibles d'intéresser ces enjeux.

La coopération et la communication sont capitales pour une bonne mise en œuvre du programme de travail sur la biodiversité montagnarde. En effet, de nombreux thématiques et projets sur la biodiversité existants affectent déjà les zones de montagne. Il ne s'agit donc pas d'une création systématique de nouvelles politiques d'actions spécifiques à la montagne, mais d'adapter les politiques pertinentes aux spécificités montagnardes. Le texte donne comme exemples de politiques pertinentes, celles qui traitent « *des forêts, des eaux intérieures, des terres arides et subhumides ainsi que des zones agricoles* »⁶⁰⁶. Cependant, le programme de travail met en garde contre les risques de double emploi et de redondance de nouveaux projets, nécessitant une communication efficace⁶⁰⁷.

⁶⁰¹ *Ibid.*, Buts éléments 2.

⁶⁰² *Ibid.*, Buts éléments 3.

⁶⁰³ *Ibid.*, C. Éléments du programme, buts et actions. *But 2.3. Établir une collaboration régionale et transfrontière ainsi que des accords de coopération.*

⁶⁰⁴ Décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, paragraphe 6.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, paragraphe 4.

⁶⁰⁶ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, [...] *op. cit.*, A. Introduction : « *Les montagnes constituent un environnement unique en soi mais qui englobe nombre des thèmes examinés par les programmes de la Convention. En effet, on peut y trouver des forêts, des eaux intérieures, des terres arides et subhumides ainsi que des zones agricoles* ».

⁶⁰⁷ Décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, paragraphe 4 et Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, [...] *op. cit.*, Introduction. 9.

Ce principe de coopération et de communication est repris en ce qui concerne le rôle du secrétaire exécutif. La décision et le programme de travail⁶⁰⁸ indiquent que le secrétaire doit assister les parties contractantes pour mettre en œuvre le programme de travail en fournissant un soutien technique et scientifique ; en valorisant, notamment, des bonnes pratiques, mais aussi en élaborant des suggestions de projets et d'outils de mise en œuvre. Le secrétariat a également un rôle général de centralisation, d'analyse et de communication d'informations pertinentes à la mise en œuvre du programme de travail.

Cette approche complémentaire s'applique également à l'échelle mondiale. Le programme considère qu'il doit être mis en œuvre avec le concours d'autres normes et organisations internationales. Il convient à présent d'analyser son succès relatif dans ce domaine.

Paragraphe 3. Le programme de travail isolé de la Convention sur la diversité biologique

Dans son cinquième paragraphe, le programme cite divers acteurs internationaux comme partenaires potentiels, visant à la fois des conventions juridiquement obligatoires ainsi que des organisations publiques, mixtes et privées. Nous retrouvons dans cette liste de nombreux acteurs que nous avons déjà traités dans les chapitres précédents de cette thèse, notamment : « *la Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971), la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes (ICIMOD), le Centre international de recherche agricole dans les zones arides (ICARDA), le Partenariat international pour le développement durable des régions de montagne, le Programme international sur les dimensions humaines des changements de l'environnement planétaire (IHDP), le Centre d'études sur les montagnes, le Consorcio para el Desarrollo de la Ecoregión Andina (CONDESAN), la Mountain Research Initiative (MRI), le Global Mountain Biodiversity Assessment (GMBA) de DIVERSITAS, l'Union internationale des instituts de recherches forestières (IUFRO), la Convention alpine, la Carpathian Framework Convention et le Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature (CMSC) du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ».*

⁶⁰⁸ *Ibid.*, article 1.1.9. « *Activités d'appui du Secrétaire exécutif* ».

Dans un premier temps, nous mesurerons l'impact du programme de travail sur les projets de la CBD après qu'ils aient pris fin en 2010 (A). Dans un second temps, nous examinerons les actions ou l'inaction de différentes conventions internationales pertinentes intégrées dans le système onusien, notamment la UNCCD, la CCNUCC et la Convention de Ramsar (B).

A. L'héritage du programme de travail : la thématique de la montagne intégrée dans les travaux de la CBD

Le programme de travail sur la biodiversité en montagne de la CBD (2004) vise à instituer une « collaboration régionale et transfrontière et à créer des accords de coopération »⁶⁰⁹. De 2004 à 2010, les conférences des parties de cette Convention ont régulièrement traité de la question du développement durable des montagnes⁶¹⁰.

A la fin du programme de travail, en 2010, la CBD maintient son intérêt spécifique aux montagnes dans sa décision COP X/30. La décision reprend les trois éléments du programme de travail et encourage les États à les appliquer en faisant référence à des outils développés depuis 2004. La stratégie de la CBD pour 2010-2020 comprend un chapitre sur les montagnes⁶¹¹.

En 2010, une étude de l'implémentation fut réalisée par l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques de la CBD⁶¹². Le rapport se base sur les cent trente rapports nationaux volontaires adressés au Secrétaire exécutif de la CBD. L'étude souligne des résultats positifs du programme de travail, considérant que ce dernier a « réussi à rassembler et à stimuler la communauté internationale du secteur de la montagne ». Le rapport identifie notamment l'apport de la Journée internationale de la montagne qui a contribué aux impulsions politiques à la prise en compte des enjeux montagnards⁶¹³. L'étude relève des progrès dans le domaine de la protection des ressources biologiques de la montagne, dans leur développement durable et dans la promotion des connaissances dans ce domaine. Le rapport cite notamment les travaux du Réseau

⁶⁰⁹ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, [...] *op. cit.*

⁶¹⁰ Décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004 ; Décision UNEP/CBD/COP/9/29 « Activité programmée 13 : Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2008 ; Décision UNEP/CBD/COP/10/30 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2010.

⁶¹¹ CBD, Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique (2010), p. 27.

⁶¹² Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, UNEP/CBD/SBSTTA/14/2, « Examen approfondi de la mise en œuvre du plan de travail sur la diversité biologique des montagnes », 2010.

⁶¹³ *Ibid.*, p. 13. « d) La célébration de la Journée internationale de la montagne ainsi que les nombreuses initiatives locales et régionales contribuent à sensibiliser sur la nécessité de la conservation et de l'utilisation durables de la diversité biologique des montagnes tout en présentant les connections entre hautes et basses terres ».

mondial d'évaluation de la biodiversité de la montagne (GMBA) de DIVERSITAS⁶¹⁴, en coopération avec le Système mondial d'information sur la biodiversité. « *Le Réseau, en coopération avec le Système mondial d'informations sur la biodiversité (GBIF), soutient un effort mondial d'exploration de bases de données géo-référencées des organismes des montagnes, compte tenu du fait que les coordonnées géographiques précises et les spécifications d'altitude (géo-références) des espèces observées ou exploitées représentent le lien vital entre les données biologiques et les autres informations géophysiques* »⁶¹⁵.

La prévention des impacts négatifs sur la biodiversité est l'une des réussites du programme ; « *73% des 130 pays qui ont communiqué des informations ont indiqué avoir pris des mesures pour atténuer les impacts négatifs des menaces majeures qui pèsent sur la biodiversité des montagnes* »⁶¹⁶. Le rapport cite des organisations instrumentales dans cet objectif : « *les centres régionaux d'enseignement comme le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes, le Consortium pour le développement durable dans l'écorégion andine, les antennes régionales du Partenariat de la montagne, les conventions régionales comme la Convention alpine et celle des Carpates, les réseaux mondiaux de recherche comme l'Initiative de recherche de la montagne (MRI), le Réseau global de recherche sur les plantes invasives des montagnes (MIREN), et l'Initiative de recherche pour l'observation globale de l'environnement alpin (GLORIA) collectent et documentent des informations sur les menaces qui pèsent sur la diversité biologique de la montagne* »⁶¹⁷.

La protection des zones montagnardes fut l'un des succès du programme. En effet, « *78% des pays qui ont communiqué des informations ont indiqué avoir pris des mesures pour protéger, rétablir et restaurer la diversité biologique de la montagne* »⁶¹⁸. Cette protection comprend notamment les plantes montagnardes endémiques aux vertus médicinales⁶¹⁹. Cette protection a exploité les zones protégées transnationales, par exemple, les « *sites Ramsar, des sites de réserve Biosphère de l'UNESCO et Natura 2000* ». A la suite du programme, « *14,4% de ce biome sont protégés, dépassant ainsi l'objectif de 10% fixé par le plan stratégique* ». L'ICIMOD a également contribué à ce succès⁶²⁰.

Les résultats du but 2.1 du programme (« Renforcer le cadre juridique, politique, institutionnel et économique »), sont considérés comme bons par le rapport. Mais ce constat est à

⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 14.

⁶¹⁵ *Ibid.*, p. 14.

⁶¹⁶ *Ibid.*, p. 8.

⁶¹⁷ *Ibid.*, p. 8.

⁶¹⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 10.

⁶²⁰ *Ibid.*, p. 16.

nuancer, car d'après le même rapport : « 53% des pays qui ont transmis des informations ont indiqué avoir développé un cadre juridique, politique et institutionnel pour la conservation et l'utilisation durables de la diversité biologique des montagnes et pour la mise en œuvre du programme de travail » ; ce qui signifie que 47% des pays n'ont pas atteint ces objectifs. De plus, ce développement était rarement spécifique et exclusif aux montagnes. En effet : « [d]ans la majorité des pays, le cadre politique et juridique pour la conservation et l'utilisation durable des écosystèmes de montagnes s'inscrit dans des cadres politiques sectoriels plus vastes ou pertinents comme les stratégies nationales et les plans d'action sur la biodiversité, la gestion de l'eau, des forêts, de la conservation des sols, des bassins hydrographiques de même que les programmes et politiques de gestion des prairies et des pâturages ». Le rapport cite le projet SARD-M qui contribue à l'élaboration d'un cadre politique, institutionnel et économique dans les régions de montagne.

Concernant la mise en place de collaborations régionales et transfrontalières, le rapport précise : « [q]uelques progrès sont globalement notés concernant ce but. 39% des pays qui ont communiqué des informations ont été impliqués dans des accords de coopération régionale et/ou transfrontière sur les écosystèmes de montagne pour la conservation et l'utilisation durables de la diversité biologique des montagnes ». Les exemples de collaboration donnés par le rapport existent dans le cadre de systèmes existants, par exemple, la Convention alpine, la Convention des Carpates ainsi que les exemples suivants de coopérations transfrontalières : « le développement du Maloti/Drakensburg Transfrontier entre le Lesotho et l'Afrique du Sud ; le Liberia, la Côte d'Ivoire et la Guinée ont mis en place un programme transfrontière tripartite pour la conservation des montagnes Nimba, le parc international de la paix Waterton-Glacier entre le Canada et les États-Unis, l'accord de coopération transfrontière du Kangchenjunga entre l'Inde, le Népal et le Bhoutan »⁶²¹. La CBD a également signé un Mémorandum de coopération avec la Convention alpine et la Convention des Carpates en 2008⁶²². La même année, à la neuvième Conférence des parties de la CBD, la Résolution de l'Arc dinarique a été signée entre les représentants de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, du Monténégro, de la Serbie et de la Slovénie⁶²³. La Résolution de l'Arc dinarique est un engagement non contraignant entre les États signataires à la coopération transfrontalière pour protéger les ressources culturelles et naturelles de la région dinarique. En deux ans, cette résolution a

⁶²¹ *Ibid.*, p. 13.

⁶²² Le « *Memorandum of Understanding* » entre la Convention alpine, la Convention des Carpates et la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique fut signé à la neuvième Conférence des États Parties de la CBD, le 29 mai 2008 à Bonn. La Déclaration en anglais se trouve à l'Annexe IV du document préparé par le Secrétaire général de la Convention alpine « Rapport sur les partenariats internationaux de montagne - document PC40/11 ».

⁶²³ Resolution on the Sustainable Development of the Dinaric Arc Region, adoptée à Brdo le 9 Mars 2011.

permis l'élargissement des neuf zones protégées et des plans de création de treize nouvelles zones⁶²⁴.

Dans la mise en œuvre du programme de travail, les contributions scientifiques sont restées limitées, notamment dans la documentation du processus de déclin de la biodiversité montagnarde. En effet : « [I]es pertes de biodiversité conduisent au déclin des biens et des services des écosystèmes. Cependant, la reconnaissance de ces processus n'est pas toujours bien comprise ou documentée, notamment la manière dont les hautes et les basses terres interagissent. Cette complexité souligne la nécessité de diffuser non seulement des connaissances et des pratiques de l'écosystème et des approches basées sur le paysage (comme les paysages satoyamas) pour la gestion, mais également de les rendre disponibles à toutes les parties prenantes. Cela implique le développement méthodique et le partage des informations scientifiques grâce à la mise en réseau »⁶²⁵. Les progrès concernant le maintien de la diversité biologique montagnarde, la promotion des connaissances traditionnelles et la promotion de nouvelles technologies pertinentes sont considérés comme limités. Les recommandations du rapport soulignent le besoin d'une meilleure collaboration intersectorielle et de la création de programmes de coopération « montagne à montagne ».

Finalement, le rapport considère que les efforts d'atténuation des changements climatiques globaux sont insuffisants⁶²⁶. Ceci, malgré le rôle donné par le programme de travail au secrétaire exécutif de la CBD pour renforcer les liens avec la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (ci-après la CLD) et la Convention des Nations unies sur le changement climatique⁶²⁷. En 2009, le Secrétaire général de l'Assemblée générale de l'ONU encourage également la CLD et la CCNUCC à soutenir activement l'intégration des enjeux spécifiques aux montagnes dans leurs travaux⁶²⁸. Les demandes de la CBD sont malheureusement restées vaines. L'inaction des deux autres conventions de Rio, malgré les appels du Secrétariat général de l'ONU, illustre ce phénomène.

⁶²⁴ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, [...] *op. cit.*, p. 25.

⁶²⁵ Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, UNEP/CBD/SBSTTA/14/2, 2010, [...] *op. cit.*, p. 17.

⁶²⁶ *Ibid.*, [...] *op. cit.*, pp. 17-18.

⁶²⁷ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, [...] *op. cit.*, Partie C. : « Activités d'appui du Secrétaire exécutif

3.1.6 Promouvoir la collaboration parmi les secrétariats et les correspondants nationaux de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification ainsi que d'autres organisations pertinentes afin de mettre au point des stratégies évolutives en faveur des écosystèmes de montagne et surveiller les changements imputables à l'incidence des processus globaux, s'il y a lieu. ».

⁶²⁸ Rapport du secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations Unies, A/64/222, Développement durable dans les régions montagneuses, 2009, paragraphe 30.

B. L'ignorance de la spécificité montagnarde : la quasi-absence d'actions des conventions internationales de l'environnement

Nous étudierons dans un premier temps la Convention de Ramsar (1971) (1), dans un deuxième temps la UNCCD (1992) (2) et dans un troisième temps, la CCNUCC (1992) (3).

1) Deux déclarations ponctuelles de la Convention de Ramsar

La Convention de Ramsar « relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau » (1971) ne se présente pas comme un traité-cadre. Cependant, cette dernière utilise une approche évolutive et dispose d'un cadre institutionnel. Une Conférence des parties contractantes est tenue tous les trois ans. Entre ces réunions, les parties à la Convention sont représentées par un Comité permanent. Deux organes consultatifs apportent des orientations techniques aux Comité et à la COP⁶²⁹. Ce cadre institutionnel est coordonné par un secrétariat personnel. L'objectif de la Convention est de favoriser la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides, qu'elle définit de manière souple⁶³⁰. L'une des méthodes de conservation de la Convention est la création d'une « Liste des zones humides d'importance internationale ». Les États contractants ajoutent des zones de leur territoire à cette liste et ils s'engagent à en assurer la gestion raisonnée⁶³¹.

En 2002, la huitième Conférence des parties de la Convention de Ramsar de 1971 a adopté deux résolutions spécifiques et exclusives aux zones de montagne. La Résolution VIII.12. (« Renforcer l'utilisation rationnelle et la conservation des zones humides de montagne ») demande à ses parties contractantes de coopérer pour améliorer la coordination de la mise en œuvre de la

⁶²⁹ Ces organes sont le Groupe d'évaluation scientifique et technique (le GEST) et le Groupe de surveillance des activités de communication, d'éducation, de sensibilisation et de participation (CESP).

⁶³⁰ Convention de Ramsar (1971), article 1 : « *Au sens de la présente Convention, les zones humides sont des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres* ».

⁶³¹ Convention de Ramsar (1971), article 2.

Convention de Ramsar par des travaux en cours dans le cadre d'accords multilatéraux⁶³². La Résolution VIII.39 (« Les zones humides des hautes Andes : des écosystèmes stratégiques ») demande spécifiquement la mise en place d'un programme de travail pour les zones humides des hautes Andes et les bassins qu'elles alimentent⁶³³.

Ces déclarations se concrétisent en projets. Tout d'abord en 2005, une stratégie 2005-2015 pour les régions andines fut adoptée à la neuvième Conférence des parties Ramsar⁶³⁴. Cette stratégie est un cadre d'action non contraignant pour guider la coopération entre les parties pertinentes ainsi que des mesures d'actions régionales et les politiques nationales des pays andins⁶³⁵. Cette coopération inclut également des ONG internationales telles que BirdLife International, IUCN, Wetlands International et WWF⁶³⁶. L'Initiative des zones humides des Carpates⁶³⁷ fut établie en 2004, en application des résolutions précitées ainsi que du mémorandum de coopération entre la Convention de Ramsar et le PNUE. Cette dernière est une initiative régionale de la Convention de Ramsar qui vise à assurer la conservation et l'utilisation durable des zones humides dans les Carpates. L'initiative est un partenariat entre les États partageant les Carpates, la Convention de Ramsar, la Convention des Carpates et le PNUE⁶³⁸.

Ces décisions et projets de la Convention de Ramsar montrent qu'une Convention spécialisée peut adapter sa mission pour prendre en compte les spécificités montagnardes et contribuer à la concrétisation du DTM. La COP de la Convention de Ramsar a également identifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques comme partenaire d'action potentiel pour le développement durable de la montagne.

⁶³² Résolution VIII.12.2002 de la Convention de Ramsar de 1971 « Renforcer l'utilisation rationnelle et la conservation des zones humides de montagne », paragraphe 15 : « *PRIE INSTAMMENT les Parties contractantes concernées, les Organisations internationales partenaires et le Bureau Ramsar d'échanger des informations, des avis spécialisés et de l'expérience concernant l'étude, la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides de montagne et de haute altitude, notamment dans le but de renforcer la coordination de la mise en œuvre de la Convention de Ramsar par des travaux en cours dans le cadre d'accords bilatéraux et multilatéraux sur l'environnement, en particulier la Convention sur la diversité biologique et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et les accords spécifiquement consacrés aux montagnes, ainsi que des initiatives prises par des organisations internationales, y compris le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et CHARGE le Bureau de faire rapport à la COP9 sur les progrès accomplis* ».

⁶³³ Résolution VIII.39.2002 de la Convention de Ramsar de 1971 « Les zones humides des hautes Andes : des écosystèmes stratégiques ».

⁶³⁴ COP. IX DOC. 26 « Regional Strategy for Sustainable Use and Conservation of High Andean Wetlands », 2005, Disponible seulement en anglais et en espagnol.

⁶³⁵ COP. IX DOC. 26 « Regional Strategy for Sustainable Use and Conservation of High Andean Wetlands », 2005, p. 17 ; les pays andins sont : l'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Pérou, le Venezuela et le Costa Rica.

⁶³⁶ Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects », [...] *op. cit.*, p. 4.

⁶³⁷ Titre original en anglais : Carpathian Wetlands Initiative.

⁶³⁸ PNUE, Terms of Reference for the Carpathian Wetlands Initiative (CWI), p. 2.

2) L'absence d'action de la CLD malgré la vulnérabilité de la montagne à ses thématiques clés

La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification est la dernière des trois Conventions de Rio à avoir été adoptée. Elle a pour objectif de « *lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique* »⁶³⁹. Pour atteindre cet objectif, la Convention s'appuie sur des accords internationaux de coopération et des stratégies à long terme pour améliorer « *la productivité des terres ainsi que sur la remise en état, la conservation et une gestion durable des ressources en terres et en eau, et aboutissant à l'amélioration des conditions de vie, en particulier au niveau des collectivités* »⁶⁴⁰. Le texte de la Convention ne vise pas explicitement les zones de montagne. Cependant, les écosystèmes de la montagne sont directement concernés par les thématiques traitées par la Convention. La ressource principale de la montagne est l'eau douce ; or l'érosion du sol et le changement climatique pourraient conduire à la perte de cette ressource⁶⁴¹.

La CLD est référencée par des institutions de l'ONU comme utile pour participer à ces programmes montagnards ; particulièrement, par la CBD dans son programme de travail, qui cite la CLD comme une norme pertinente au regard des spécificités montagnardes. Plusieurs projets et travaux de la CLD sont pertinentes dans ce contexte ; cependant, il ne semble pas exister d'actions spécifiques et exclusives pour ces dernières.

3) L'inaction de la CCNUCC malgré la vulnérabilité des montagnes au changement climatique

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après CCNUCC) a été adoptée au cours du sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992. L'objectif de la CCNUCC est de réduire « *les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ». Cette réduction devra se faire pour que les écosystèmes puissent s'adapter aux changements climatiques et en parallèle avec un développement économique durable⁶⁴². La CCNUCC ne dédie pas un article spécifique aux montagnes, mais cite à deux reprises les écosystèmes montagneux comme exemples d'écosystèmes

⁶³⁹ CLD (1992), article 2. « Objectif » paragraphe 1.

⁶⁴⁰ CLD (1992), article 2. « Objectif » paragraphe 2.

⁶⁴¹ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, [...] *op. cit.*, pp. 14-15.

⁶⁴² Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (1992), article 2 « Objectif ».

particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques⁶⁴³. En effet, les écosystèmes montagnards sont directement concernés et particulièrement vulnérables au changement climatique.

La CCNUCC est référencée par des institutions de l'ONU comme utile pour participer à ces programmes montagnards. Jusqu'à présent, les montagnes n'ont pas reçu de programme spécifique et exclusif ; une approche critiquée par l'ICIMOD en 2010, qui soutient que cet écosystème et ses habitants sont particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique⁶⁴⁴.

Au moment de la rédaction de cette thèse, il n'existe toujours pas de programme de travail de la CNUCC spécifique à la montagne. Cependant, les Conférences des parties de la Convention-cadre de lutte contre le changement climatique accueillent des « journées de la montagne », en parallèle à leurs activités. Ces événements sont organisés par le Partenariat de la montagne et l'ICIMOD. On peut en citer aux COP 17 (2011), 18 (2012) et 20 (2014)⁶⁴⁵. Un événement parallèle intitulé « La mise en œuvre de l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris dans les montagnes : la création d'un cadre d'action »⁶⁴⁶ à la COP 23 de la CNUCC est prévu⁶⁴⁷. Cette communication restant assez minimaliste, nous pouvons en conclure que la CNUFCC et ses institutions n'accordent pas un intérêt spécifique à la montagne.

Pour conclure cette étude des conventions internationales de l'environnement, le programme de travail de la CBD a produit certains effets, mais il reste limité. Il n'est pas juridiquement obligatoire et n'a pas produit de politique globale spécifique à la montagne. Les effets observés sont la création

⁶⁴³ CCNUCC (1992), [...] *op. cit.*, préambule et article 4 « Engagements ».

⁶⁴⁴ Stakeholder Forum for a Sustainable Future, *Review of implementation of Agenda 21 - Detailed review of implementation of Agenda 21*, [...] *op. cit.*, p. 92 : « On s'attend à ce que les communautés montagnardes soient parmi celles qui seront le plus négativement affectées par les impacts destructeurs du changement climatique. (...) L'ICIMOD soutient que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) n'accorde pas suffisamment d'attention aux montagnes, malgré leur importance en tant qu'indicateurs des effets du changement climatique mondial. Cela est dû en partie à un important déficit de connaissances scientifiques et à une approche non coordonnée des pays de montagne les plus touchés par le changement climatique » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « It is expected that mountain communities are amid those who will be the most negatively affected by destructive impacts of climate change. (...) The ICIMOD maintain that mountains are not given appropriate levels of consideration in the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) despite their importance as indicators of effects of global climate change. This is partly due to a significant scientific knowledge gap and an uncoordinated approach by mountain nations most affected by climate change ».

⁶⁴⁵ Ces événements parallèles sont répertoriés sur le site internet du Partenariat de la montagne ; ceux de la COP 17 et COP 18 sur le site du Partenariat de la montagne : www.fao.org/mountain-partnership/our-work/advocacy/side-events-at-un-conferences/mountainday/en/ et celui de la COP 20 sur le site de l'ICIMOD : <https://www.icimod.org/event/unfccc-cop23>

⁶⁴⁶ Titre original de l'événement en anglais : « Implementing the 2030 Agenda & Paris Agreement in mountains: building Framework for Action ».

⁶⁴⁷ Cet événement est signalé sur site internet de l'Union internationale des associations d'alpinisme (UIAA) : <https://www.theuiaa.org/home/watch-mountain-related-discussions-at-cop23/>

de projets de développement et de protection de ces écosystèmes. Cette capacité à encourager la création de zones protégées montagnardes fut également reprise par les projets de la Convention de Ramsar. L'inaction des autres conventions de Rio souligne le manque de normes spécifiques aux montagnes. L'expérience prouve que malgré les demandes des secrétaires de la CBD, de l'ICIMOD et de l'Assemblée générale, les normes existantes sont insuffisantes pour faire face aux enjeux qui affectent les zones de montagne. Celles-ci font l'objet d'une reconnaissance mondiale, mais la réaction mondiale insuffisante démontre le besoin de normes et d'agences spécifiques à l'écosystème. Une norme juridiquement obligatoire semble utopique, mais une déclaration non contraignante n'est pas sans conséquence.

Conclusion de chapitre : L'ONU : une organisation de soutien avec la possibilité de créer une agence de la montagne

Les agences de l'ONU sont plus efficaces quand elles permettent la mise en œuvre d'une norme juridique obligatoire existante, comme dans le cas du PNUE avec la Convention des Carpates. Une bonne coordination interne, mais aussi externe, impliquant des États et des ONG, renforce également l'efficacité des agences onusiennes. Ceci ressort particulièrement des activités développées sur le continent africain. Ce bilan « africain » est cependant mitigé et l'absence de Convention mondiale ou d'agence onusienne de la montagne se fait sentir. En effet, malgré les efforts de certaines conventions internationales de l'environnement existantes le bilan de la prise en compte spécifique de la montagne par les conventions de Rio demeure mitigé. Malgré ces défaillances, il semble qu'une convention juridiquement obligatoire soit utopique, pour des raisons politiques, techniques et financières.

Cependant, à défaut d'une norme obligatoire, il serait possible d'imiter les mesures prises pour les enjeux des forêts. En effet, il n'y a pas de norme internationale juridiquement obligatoire propre aux forêts. Cependant, une déclaration spécifique aux forêts existe, ainsi qu'une agence de l'ONU. Cette attention spécifique aux forêts n'est pas restée isolée ; l'article 5 de l'Accord de Paris (2016) de la CNUFCC est spécifique et exclusif à la gestion durable des forêts. Par comparaison, cet accord ne fait aucune mention explicite aux montagnes. La forêt a reçu une déclaration spécifique et exclusive et dispose de sa propre agence.

Une situation similaire pourrait être envisagée pour la montagne. Nous avons déjà constaté que des déclarations spécifiques aux montagnes et leur développement durable sont possibles sur le plan politique. La lacune principale est celle d'une agence centralisée à haute reconnaissance politique. Il semble complexe de créer une nouvelle organisation mondiale de la montagne pour des raisons financières et pour éviter la surabondance d'organismes. De plus, une organisation existe déjà actuellement : le Partenariat de la montagne.

En application de l'article 57 de la Charte des Nations Unies, il serait toutefois possible de faire du Partenariat une organisation technique à travers un accord intergouvernemental⁶⁴⁸. Si, pour des raisons politiques, un tel accord est impossible, le Partenariat pourrait intégrer l'organisation

⁶⁴⁸ La Charte des Nations Unies (1945), article 57 : « 1. Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63.

2. Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression "institutions spécialisées" ».

institutionnelle de l'ECOSOC. Le Partenariat possède toutes les qualités pour remplir ce rôle. Il assure actuellement son propre financement et ses activités, il se coordonne et maintient une bonne entente avec les autres agences de l'ONU, il a une infrastructure institutionnelle complète et finalement il est une organisation mondiale avec des chapitres régionaux déjà installés. Le changement pourrait être un simple changement de titre, le Partenariat devenant le Partenariat de la montagne des Nations Unies. Ce changement aurait un coût financier faible et ne générerait aucun nouvel engagement ; il est donc politiquement pragmatique. En contrepartie, ce changement augmenterait la visibilité et la crédibilité du Partenariat et, en conséquence, celles des enjeux montagnards. Le Partenariat pourrait continuer à assurer son rôle d'agence de liaison entre les États, le secteur privé et les agences de l'ONU, mais à titre, officiel.

Si une telle solution était adoptée, la proclamation du Partenariat pourrait être accompagnée d'une déclaration mondiale sur l'importance de la montagne. Par pragmatisme politique, cette dernière devrait être simple, se limitant à la déclaration des ressources de la montagne, de leur vulnérabilité et du besoin d'action à l'échelle transnationale, notamment à travers des conventions formelles par massif. Cette déclaration simple pourrait être accompagnée d'un manuel ou d'un guide d'interprétation, à l'image du « *Carpathian handbook* » de la Convention des Carpates. Ce manuel aurait une valeur symbolique moindre, mais serait l'occasion de présenter une synthèse actualisée de toutes les enjeux montagnards et des solutions proposées. Ce guide pourrait servir de base d'action pour des États, avec la volonté d'agir et de combler certaines lacunes constatées dans le chapitre 13 de l'Action 21.

La solution proposée ici peut paraître insatisfaisante vu son manque de valeur obligatoire. Mais il existe à cela deux éléments de réponse. Premièrement, l'opposabilité juridique d'une norme de droit transnational n'en garantit pas l'application. Une norme juridiquement obligatoire sans volonté politique sera peu efficace. Deuxièmement, une norme obligatoire sera inapplicable sans champ d'application précis. Le problème de la définition exacte de « montagne » se pose toujours et ne sera pas résolu dans un futur proche. L'intérêt principal d'une « norme mondiale de la montagne » *lato sensu* serait de consacrer l'importance de la spécificité montagnarde ainsi que des enjeux de l'écosystème et de leurs solutions. Une déclaration peut remplir ce rôle aussi efficacement qu'une norme juridiquement obligatoire.

Chapitre 2. Une approche principalement anthropocentrique de l'Union européenne

L'Union européenne (ci-après UE) est un organisme complexe qui édicte des normes directes obligatoires pour ses États membres, des objectifs à atteindre (laissant la mise en œuvre à ses États membres) ou encore qui met en place des politiques de coopération. Notre étude prendra en compte toutes les normes, juridiquement obligatoires ou non, ainsi que le rôle de l'UE comme agence de coopération. En conséquence, le présent chapitre a pour objectif d'identifier et d'analyser les normes de l'UE traitant spécifiquement et exclusivement de la montagne. L'UE n'a pas de « loi montagne » européenne, ni d'agence dédiée ou de politique propre à cet écosystème. D'une manière similaire à l'ONU, l'UE a dû adapter ses politiques existantes aux montagnes. Nous ne traiterons pas de toutes les normes européennes qui affectent les montagnes, mais de toute la gamme d'actions visant, au moins nominalement, les zones de montagne de manière spécifique et exclusive.

Cette approche nous permettra d'exclure certaines normes de l'UE qui touchent les montagnes, mais ne les visent pas spécifiquement et exclusivement. Un exemple est le réseau Natura 2000, dont 43 % de la superficie totale se situe dans des zones de montagne, qui fut mis en place par la Directive dite « Habitats »⁶⁴⁹. Cependant ces sites ne touchent pas toutes les montagnes européennes ou même des massifs complets. On s'intéressera aux politiques qui affectent de fait les zones de montagne, mais pas à celles qui visent explicitement l'écosystème ou un massif. La Directive « Habitats » sera donc aussi exclue de ce chapitre.

Ce présent chapitre n'a pas seulement pour but d'énumérer les politiques « montagnardes », mais aussi d'en faire une évaluation qualitative. Plus précisément, il s'agira d'établir si les politiques de l'UE et, par-là, sa vision de la « montagne », peuvent être qualifiées d'anthropocentriques. Notre objectif est de voir l'évolution de l'attitude de l'UE envers la notion de la spécificité montagnarde. Il conviendra de déterminer si la qualification « anthropocentrique » est justifiée dans les politiques de l'UE concernant la montagne. Cet adjectif s'applique à une approche utilitaire à l'environnement qui le considère principalement du point de vue de son intérêt pour les humains. Plus précisément, il s'agit ici d'une vision de la montagne qui a pour but d'assurer son développement économique et social pour assurer sa préservation en tant que lieu de loisirs ou pour éviter un déséquilibre économique dans un

⁶⁴⁹ Ces zones sont mises en place par la Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Journal officiel n° L 206 du 22/07/1992 p. 0007 – 0050). Pour une analyse plus détaillée de l'application de cette Directive dans les Alpes, voir Randier (C.), *L'application de la directive habitats dans les zones de montagne : l'exemple de l'arc alpin*, Revue juridique de l'environnement 2011/4 (Volume 36), Lavoisier, pp. 493-508 ; Randier (C.), *L'application de la directive "habitats" dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, Th. Aix-Marseille 3, 2008.

pays.

Les premières politiques de l'UE donnent cette impression. En effet, les premiers textes sur la montagne sont issus de la Politique Agricole Commune (ci-après PAC). L'objectif de cette politique était de donner des aides aux agriculteurs de montagne qui sont désavantagés par les caractéristiques de l'écosystème. Poursuivant cette approche, plutôt économique, la PAC a créé une possibilité de certification des produits de montagne. Il conviendra d'analyser la définition de la notion de montagne donnée par la PAC. Cette dernière est limitée à l'agriculture, mais a eu une influence sur la vision de la montagne dans la politique régionale de l'UE.

Cet intérêt de la politique régionale de l'UE est consacré explicitement par le traité de Lisbonne qui nomme les zones de montagne comme régions européennes méritant une protection particulière⁶⁵⁰. Nous étudierons comment cet intérêt pour la montagne est concrétisé dans le cadre de la politique régionale, que ce soit à travers le soutien apporté à des projets pertinents pour les montagnes ou à travers des stratégies coopératives centrées sur un massif : ainsi du programme de l'Espace alpin et de la stratégie macrorégionale des Alpes.

L'approche communautaire de la montagne doit donc être vue à travers le contexte de la PAC et de la politique régionale. Procédant de manière chronologique, nous étudierons les normes européennes spécifiques aux montagnes limitées aux exploitations agricoles. L'approche s'est élargie et elle est devenue plus complète avec la politique régionale de l'UE. Avec cette approche thématique et chronologique, nous traiterons dans un premier temps de la politique agricole commune de l'UE. Dans un second temps, nous détaillerons la reprise de l'intérêt porté aux montagnes (issu de la PAC) par la politique régionale de l'UE.

⁶⁵⁰ Article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 158 TCE) : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».

Section 1. Une politique agricole adaptée aux besoins spécifiques des exploitants de montagne

La PAC est la première politique de l'UE à accorder une attention explicite et spécifique à la montagne. Cette attention s'est manifestée de deux manières très différentes. Premièrement, par l'octroi d'une aide financière aux exploitations agricoles défavorisées (politique dans laquelle les zones agricoles de montagne sont explicitement incluses). Deuxièmement, par l'autorisation d'assortir certains produits d'une certification « produit de montagne ». Il conviendra d'identifier les justifications données pour établir si ces orientations sont purement anthropocentriques. Cette analyse nous permettra de savoir si la notion de la « montagne » est vue par l'UE à travers des critères socio-économiques humains ou si une notion environnementale et géologique est également intégrée. En effet, la PAC est la première politique qui a accordé un intérêt spécifique à la montagne. Sa définition des zones de montagne fut ensuite reprise et généralisée par l'UE.

L'objectif de la PAC est d'abord de subventionner l'agriculture de la montagne en accordant des aides aux exploitants des régions concernées. Ces subventions ont pour but de compenser les handicaps des exploitants. La PAC a intégré, au fil du temps, une identification des produits agricoles de la montagne. Cette identification permet une dérogation nationale pour un label des produits agricoles de montagne. Ils peuvent ainsi bénéficier de ce cachet et justifier leur prix plus élevé. Cette approche privilégie une production de qualité plutôt que de quantité, une approche bénéfique aux consommateurs, aux producteurs et à l'environnement.

Procédant de manière chronologique, nous traiterons dans un premier paragraphe de l'identification des zones de montagne comme zones défavorisées aptes à recevoir des aides de la PAC (§ 1). Dans un second temps, nous étudierons la possibilité donnée par l'UE d'identifier les produits agricoles de montagne avec une mention de qualité facultative : soit, un label de montagne (§ 2).

Paragraphe 1. Un soutien financier aux exploitations agricoles de montagne : une vision socio-économique du milieu montagnard dès ses origines

Les zones de montagne sont comprises dans les zones défavorisées qui bénéficient d'aides de l'UE depuis 1975. Cette indemnité compensatoire de handicaps naturels s'applique dans trois catégories de zones, selon les difficultés rencontrées : les zones de montagne, les zones défavorisées simples et les zones affectées de handicaps spécifiques.

Il conviendra d'identifier les justifications pour ces aides spécifiques aux zones de montagne et les critères de délimitation de ces dernières. Cette conception de l'indemnité compensatoire a connu plusieurs modifications et évolutions, mais une année est cruciale. En 1999, parallèlement avec une intégration de la notion de développement durable dans la PAC, la définition des zones de montagne fut modifiée de manière substantielle.

Ce paragraphe traitera dans un premier temps l'introduction explicite de la montagne dans la PAC en 1975 (A), pour ensuite analyser celle de la PAC après 1999 (B).

A. Un régime d'aide justifié par un raisonnement anthropocentrique avec une grande liberté d'application laissée aux États

Après la Déclaration de la Communauté concernant les activités agricoles dans les régions de collines en 1972, la Directive sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées de 1975 est le premier texte de l'Union européenne à viser explicitement la « montagne ». Cette approche sectorielle, limitée à l'agriculture, est cohérente avec le contexte européen de l'époque. En effet, le Conseil de l'Europe a également émis une recommandation en 1968 traitant de l'agriculture des régions de montagne⁶⁵¹. Cette attention particulière à la montagne est cohérente au regard de son importance.

La Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975 s'inscrit dans les deux objectifs de la PAC⁶⁵² détaillés par le traité de Rome : accroître la productivité agricole et assurer un niveau de vie équitable

⁶⁵¹ Recommandation 517 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, « L'agriculture dans les régions de montagne » (1968).

⁶⁵² Directive (CE) n° 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Journal officiel n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001-0007), extrait du préambule : « *considérant que, pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune mentionnés à l'article 39 paragraphe 1 sous a) et b) ».*

à la population agricole⁶⁵³. Ces objectifs doivent être mis en œuvre d'une façon adaptée « à la situation des zones agricoles les plus défavorisées quant à leurs conditions naturelles de production »⁶⁵⁴. En 1975, la Communauté européenne identifie les zones de montagne comme des zones défavorisées auxquelles les mesures de la PAC doivent s'adapter. Nous traiterons, dans un premier temps, les justifications de cette identification (1) et, dans un second temps, les critères de définition de la montagne donnés par la Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975 (2).

1) Une Directive motivée par des considérations socio-économiques

La Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975 visait à maintenir et, si possible à moderniser, l'activité agricole montagnarde ainsi que celle d'autres zones défavorisées. À travers la diversification des incitations financières, la Communauté européenne espérait que les améliorations structurelles ne se limiteraient pas aux régions les plus riches et dynamiques⁶⁵⁵. Cet intérêt pour l'agriculture montagnarde fut justifié par son utilité économique et environnementale. Sur le plan économique, cette activité représentait « 25 % de la superficie agricole utilisée et 15 % des exploitations recensées dans la Communauté, ainsi que 12 % de la production agricole communautaire »⁶⁵⁶. Son maintien était nécessaire pour assurer le revenu de nombreux agriculteurs européens. Sur le plan environnemental, l'agriculture montagnarde était centrale pour l'entretien de l'espace naturel des zones de montagne⁶⁵⁷.

En conséquence de cette double utilité, la Directive considérait qu'il fallait maintenir l'activité et notamment éviter un exode rural causé par une « détérioration persistante des revenus agricoles de ces zones ». Dans ce but, l'économie rurale était renforcée par un régime d'aides financières⁶⁵⁸. Ce dernier devait compenser les handicaps naturels permanents des montagnes qui sont liés « à la qualité du sol, à la pente et à la brièveté de la période de végétation », ainsi que les revenus moins importants des exploitants de ces zones.

⁶⁵³ Traité de Rome (1957), article 39 : « 1. La politique agricole commune a pour but :

a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ».

⁶⁵⁴ Directive (CE) n° 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Journal officiel n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001-0007), préambule.

⁶⁵⁵ Rapport du Comité des régions sur « L'action communautaire en faveur des zones de montagne » (2003/C 128/05) OJ C 128, 29/05/2003, pp. 25-40.

⁶⁵⁶ *Ibid.*, pp. 25-40.

⁶⁵⁷ Directive (CE) n° 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Journal officiel n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001-0007), préambule : « considérant qu'il est nécessaire que l'entretien de l'espace naturel continue à être assuré dans les zones de montagne ».

⁶⁵⁸ *Ibid.*, préambule.

La Directive laisse une large marge de manœuvre aux États pour son application. Les États ont aussi la liberté de déterminer les montants de l'aide proportionnellement aux handicaps ou à la difficulté d'exploitation de la zone concernée⁶⁵⁹. Les États membres doivent communiquer à la Commission les limites des zones défavorisées⁶⁶⁰, mais ils peuvent également les choisir selon certains critères de sélection.

2) Une définition souple des zones de montagne

Le préambule donne une indication générale : les exploitants bénéficiant des aides doivent exercer leur activité d'une manière durable. Les critères de sélection des zones d'aide se trouvent au troisième article de la Directive. En matière de découpage administratif, la Directive définit les zones de montagne en tant que communes ou « parties de communes » (article 3.3 de la Directive).

La Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975 définit les zones agricoles défavorisées aptes à recevoir des aides dans son troisième article. Ces zones sont divisées en trois catégories ; les zones de montagne (3.1-3.3), les zones défavorisées génériques (3.1 et 3.4) et les zones à handicaps spécifiques (3.5).

Les zones de montagne considérées comme des zones agricoles défavorisées sont définies dans les paragraphes 1 à 3 du troisième article de la Directive. La première condition pour l'attribution des aides est l'utilité de l'activité agricole dans la zone (3.1). Cette dernière doit être nécessaire pour sauvegarder l'espace naturel pour des raisons environnementales (la prévention de l'érosion des sols) ou pour des raisons humaines (en répondant à des besoins en matière de loisirs). La deuxième condition est que la zone doit être pourvue d'une infrastructure suffisante à ces activités (3.2)⁶⁶¹. La Directive ne veut pas encourager la création de nouvelles zones d'exploitation agricole en montagne, mais maintenir celles qui existent.

⁶⁵⁹ *Ibid.*, préambule : « considérant qu'une indemnité compensatoire octroyée annuellement aux exploitants exerçant d'une manière durable leur activité dans les zones défavorisées peut être indispensable pour atteindre les objectifs assignés à l'agriculture de ces zones ; qu'il convient de laisser aux États membres le soin de fixer cette indemnité en fonction de la gravité des handicaps existants, dans des limites et conditions déterminées pour les différents types de zones, tant pour les montants que pour les productions en cause ».

⁶⁶⁰ Directive (CE) n° 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Journal officiel n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001-0007), article 2.1.

⁶⁶¹ *Ibid.*, article 3.2. : « Ces zones doivent être pourvues d'équipements collectifs suffisants concernant notamment les chemins d'accès aux exploitations, l'électricité et l'eau potable, ainsi que, dans les zones à vocation touristique ou de loisirs, l'épuration des eaux. À défaut de tels équipements, leur réalisation doit être prévue à brève échéance dans les programmes d'équipements publics ».

Le critère principal d'identification d'une zone de montagne est donné dans le troisième paragraphe de l'article 3 de la Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975 : la difficulté de l'exploitation des terres. Ce critère inscrit la Directive dans une vision purement anthropocentrique et utilitaire de la montagne. Il convient d'examiner le texte de la Directive, selon lequel : « [1]es zones de montagne sont composées des communes ou parties de communes qui doivent être caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux, dus :

- soit à l'existence, en raison de l'altitude, de conditions climatiques très difficiles se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie,
- soit à la présence à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire, de fortes pentes, telles que la mécanisation ne soit pas possible ou bien nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux,
- soit à la combinaison de ces deux facteurs lorsque l'importance du handicap résultant de chacun d'eux pris séparément est moins accentuée ; dans ce cas, le handicap résultant de cette combinaison doit être équivalent à celui qui découle des situations visées aux deux premiers tirets ».

La notion de pente et celle d'altitude, les caractéristiques géologiques classiques de la montagne, sont évoquées, mais sans précision. Les conséquences de ces caractéristiques sur la difficulté de l'exploitation agricole sont le critère principal pour identifier une « zone de montagne » dans le cadre de la PAC. Aucun autre aspect spécifique à la montagne n'est évoqué. A la lecture de la suite du troisième article de la Directive, il est difficile de distinguer les zones de montagne des autres zones souffrant de handicaps. En effet, les zones défavorisées génériques sont des zones où l'agriculture assure une fonction utilitaire de maintien de la population et de l'espace naturel (3.1), mais qui est peu productive en raison de son milieu naturel (3.4). Les zones affectées de handicaps spécifiques doivent être de faible superficie et le maintien de l'activité agricole doit être nécessaire à l'entretien de l'espace naturel ainsi qu'au fait d'assurer leur vocation touristique (3.5)⁶⁶².

La seule différence fondamentale entre les zones de montagne et les autres zones défavorisées est l'évocation vague de la pente et de l'altitude. Une limitation est donnée par la Directive, la superficie des zones concernées ne peut pas dépasser 2,5% du territoire de l'État membre. Ces limites démontrent que la Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975 ne s'inscrit pas dans une politique générale

⁶⁶² Il convient de préciser que la Directive donne également l'exemple de la fonction de protection côtière de l'agriculture des zones affectées de handicaps spécifiques laissant croire que ce paragraphe de la Directive est une allusion à l'intégration des zones insulaires dans les zones défavorisées. En effet, les zones insulaires sont aujourd'hui reconnues comme zones défavorisées dans la politique régionale de l'UE (article 174 TFUE).

de la montagne de l'UE. Il s'agit d'une allocation d'aides à des zones précises. Il n'y a pas une reconnaissance générale de la spécificité montagnarde en Europe. Malgré son titre, la Directive n'est pas exclusive aux zones de montagne. Ces dernières ne constituent qu'un exemple de zones défavorisées⁶⁶³.

B. Une évolution en 1999 : l'introduction d'un critère purement géographique

La politique d'aide aux zones agricoles défavorisées a fait l'objet de plusieurs modifications depuis 1975. Concernant la définition des zones de montagne, le changement le plus important est intervenu en 1999. En effet, le Règlement (CE) n° 1257/1999 a introduit, mais aussi repris certains éléments intéressant le développement durable, cela en soulignant la distinction des zones de montagne des autres zones défavorisées (1). La Directive a également introduit un nouveau critère géographique pour la définition des zones de montagne (2).

1) Une attention plus importante accordée à l'environnement

Dans les années 2000, on peut relever quelques exemples ponctuels manifestant un intérêt de l'UE pour les enjeux affectant les zones de montagne. Tout d'abord, la Décision de 2001 de la Directive sur les balises d'avalanches⁶⁶⁴, inspirée par la « Résolution sur les avalanches dans les Alpes »⁶⁶⁵, renforce la réglementation en matière de sécurité montagnarde. On peut également citer l'exception faite au régime général européen de l'étiquetage de bovins⁶⁶⁶, qui met en place un régime spécifique pour les bovins « pâturage d'été en montagne »⁶⁶⁷. L'une de ces mesures traite d'un problème spécifique aux montagnes, l'autre reconnaît une forme très limitée de spécificité montagnarde en accordant un régime spécifique aux producteurs de montagne. La zone d'application de cette dernière décision définit les « pâturages de montagne » en établissant une liste de zones administratives (des départements dans le cas de la France) dans son annexe plutôt qu'en établissant

⁶⁶³ Directive (CE) n° 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Journal officiel n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001-0007), article 3.1. : « *les zones agricoles défavorisées comprennent des zones de montagne* ».

⁶⁶⁴ Décision (CE) 2001/148/CE de la Commission du 21 février 2001 concernant l'application de l'article 3, paragraphe 3, point e), de la Directive 1999/5/CE sur les balises d'avalanche (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) [notifiée sous le numéro C (2001) 194] (Journal officiel n° L 055 du 24/02/2001 p. 0065-0065).

⁶⁶⁵ Résolution (UE) du Parlement européen sur les avalanches dans les Alpes (Journal officiel n° C 175 du 21/06/1999 p. 0259).

⁶⁶⁶ Mise en place par le Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000, établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le Règlement (CE) n° 820/97 du Conseil, OJ L 204, 11/08/2000, p. 1-10.

⁶⁶⁷ Voir Décision (CE) 2001/672/CE de la Commission du 20 août 2001 portant modalités particulières d'application aux mouvements de bovins destinés à pâturer durant l'été dans différents lieux situés en montagne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) [notifiée sous le numéro C (2001) 2551], OJ L 235, 04/09/2001, p. 23-25.

une série de critères géographiques (la pente et l'altitude) ou substantiels (des difficultés d'exploitation par exemple). La Directive sur les balises d'avalanches définit son champ d'application avec des critères techniques concernant lesdites balises⁶⁶⁸.

Pendant cette même période, les textes visant les zones défavorisées, auxquels les zones de montagne appartiennent explicitement, furent modifiés. Le texte détaillé ici est le Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après FEOGA)⁶⁶⁹.

Le Règlement (CE) n° 1257/1999 reprend l'approche d'aides aux zones défavorisées qui existe depuis la Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975. La justification est essentiellement la même. L'activité agricole dans ces zones est plus difficile et donc susceptible de disparaître. Cependant, cette activité est utile pour le maintien du paysage. L'activité est donc subventionnée, soit pour permettre un revenu minimum, soit pour permettre son développement. Entre autres, le règlement considère que favoriser l'activité agricole dans les zones défavorisées (auxquelles appartiennent les montagnes) contribue « *au maintien de l'utilisation agricole des terres, à la préservation de l'espace naturel, à la sauvegarde et à la promotion des modes d'exploitation durables* »⁶⁷⁰. Le texte de 1997 ajoute que la réforme de 1992 (de la PAC) « *a souligné la dimension environnementale de l'agriculture en tant que plus grand utilisateur de terres* »⁶⁷¹. Il ne s'agit plus seulement de maintenir une activité agricole, mais d'encourager les agriculteurs « *à exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société par l'introduction ou le maintien de méthodes d'exploitation agricole compatibles avec les nécessités accrues de la protection et de l'amélioration de l'environnement, des ressources naturelles, ainsi qu'avec les nécessités du maintien de l'espace naturel et du paysage* »⁶⁷².

L'article 14 du règlement impose certaines limites à l'octroi de l'aide : la pratique agricole bénéficiaire doit être compatible « *avec les exigences de la protection de l'environnement et de la préservation de l'espace naturel, notamment à celles de l'agriculture durable* »⁶⁷³. Un retrait des aides peut être décidé si l'utilisation de certains produits interdits est détectée⁶⁷⁴. L'article 16 du règlement

⁶⁶⁸ *Ibid.*, article 1 : « *La présente décision est applicable aux équipements fonctionnant sur 457 kHz et destinés aux personnes ensevelies sous la neige à la suite d'une avalanche, ci-après dénommés "balises d'avalanche"* ».

⁶⁶⁹ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (Journal officiel n° L 160 du 26/06/1999 p. 0080-0102).

⁶⁷⁰ *Ibid.*, préambule, considérant 24.

⁶⁷¹ *Ibid.*, préambule, considérant 4.

⁶⁷² *Ibid.*, préambule, considérant 31.

⁶⁷³ *Ibid.*, article 14.2.

⁶⁷⁴ *Ibid.*, article 14.3.

prévoit une compensation pour les pertes dues à une exploitation respectueuse de l'environnement. Les zones visées sont limitées à 10% de la superficie totale de l'État membre concerné⁶⁷⁵, quadruplant ainsi la superficie totale des zones défavorisées autorisées par la Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975⁶⁷⁶.

Les zones défavorisées visées par le règlement sont définies dans son dix-septième article : les zones de montagne, les autres zones défavorisées et les zones affectées de handicaps spécifiques. Comme la Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975, le Règlement (CE) n° 1257/1999 laisse la délimitation exacte des zones entre les mains des États membres (en raison du principe de subsidiarité)⁶⁷⁷. Les zones de montagne sont clairement distinguées dans le Règlement et sont dotées de leur propre article. Cette distinction pourrait indiquer une reconnaissance de la spécificité montagnarde par l'UE ; cependant, ce propos est à nuancer en raison d'une modification fondamentale des critères d'identification des zones de montagne. En effet, après l'accession de deux États scandinaves à l'UE, la notion de montagne a connu une généralisation la privant de toute spécificité.

Une comparaison rapide entre l'identification des zones de montagne par la Norvège et les zones d'altitude démontre l'abandon du critère topographique. Cependant, il faut souligner que la liberté laissée aux États en la matière n'a pas donné lieu à des abus. En effet, la majorité des États membres de l'Union ont identifié des zones en altitude comme des zones de montagne. Ceci est démontré par les deux cartes suivantes : la première présente la délimitation des municipalités de montagne dans l'UE et la seconde est une délimitation de la montagne fondée sur des critères géographiques (de pente et d'altitude).

⁶⁷⁵ *Ibid.*, article 21.

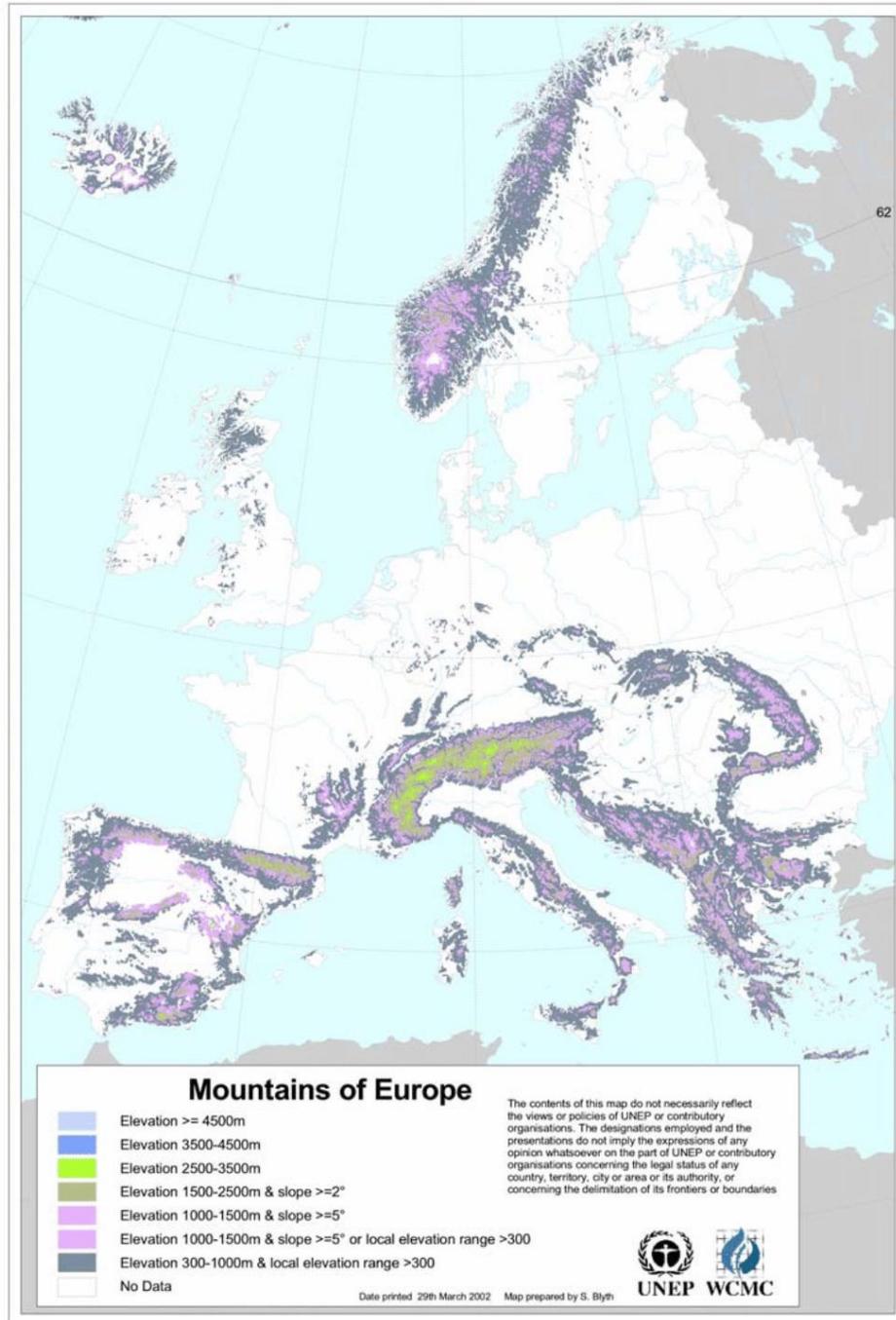
⁶⁷⁶ Directive (CE) n° 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Journal officiel n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001-0007), article 3.5.

⁶⁷⁷ Rapport (UE) du Comité des régions sur « L'action communautaire en faveur des zones de montagne », 2003/C 128/05, Journal officiel n° C 128 du 29/05/2003, pp. 0025 – 0040.

Délimitation des municipalités de montagne d'Europe⁶⁷⁸



⁶⁷⁸ Rudaz (G.), « Chapitre 19 - Les montagnes, un enjeu européen », in Jean (Y.) et Baudelle (G.), *L'Europe - Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009, Carte 19.1.



⁶⁷⁹ Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO), *Rapport final, Zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens*, Contrat de la Commission européenne n° 2002.CE.16.0.AT.136, 2004, p. 20.

2) Une décision politique privant la notion de zone de montagne de toute spécificité

L'article 18 du Règlement (CE) n° 1257/1999 définit les zones de montagne ; pour ce faire, il utilise à la fois des critères économiques et géographiques. Ceux-ci sont essentiellement identiques à ceux de la Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975. Tout d'abord, on retrouve la caractéristique économique (la difficulté de développement économique) : « [l]es zones de montagne sont celles qui sont caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement sensible des coûts des travaux »⁶⁸⁰. Ces difficultés économiques doivent être causées par les caractéristiques géographiques de la zone, à savoir ses conditions météorologiques liées à l'altitude, les difficultés d'exploitation causées par la pente (le besoin d'équipements coûteux par exemple) ou une combinaison de ces deux facteurs. Ces éléments de définition sont très similaires à ceux de la Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975, mais avec trois nuances.

Les deux premières différences entre la Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975 et le Règlement (CE) n° 1257/1999 sont mineures. La première est l'abandon du critère d'infrastructures suffisantes dans les zones d'exploitation. La deuxième est le fait que les zones de montagne ne sont plus considérées comme des communes ou des parties de communes. La troisième modification du Règlement (CE) n° 1257/1999 change fondamentalement de la définition des zones de montagne de la Directive (CE) n° 75/268/CEE de 1975. En effet, le Règlement (CE) n° 1257/1999 ajoute le critère suivant à sa définition des zones de montagne : « [l]es zones situées au nord du soixante-deuxième parallèle et certaines zones adjacentes sont assimilées aux zones de montagne »⁶⁸¹. Dans l'Union européenne, les zones terrestres au nord du soixante-deuxième parallèle font essentiellement partie des pays scandinaves. Le Règlement a repris le contenu de la Déclaration 37 annexée aux actes d'accession de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne. Cette Déclaration reconnaît l'existence d'un handicap permanent de l'agriculture de cette partie de l'Europe, dû aux conditions météorologiques et aux saisons de croissance agricole courte⁶⁸².

Cette modification de la définition des zones de montagne de l'UE la prive de toute caractéristiques propres aux montagnes. Les critères de l'altitude et de la pente étaient présentés de manière souple auparavant ; mais depuis le Règlement (CE) n° 1257/1999, la notion de « montagne » est définie exclusivement par la difficulté de l'exploitation due à la brièveté des saisons d'exploitation.

⁶⁸⁰ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), article 18.1.

⁶⁸¹ *Ibid.*, article 18.2.

⁶⁸² Rapport du Comité des régions sur « L'action communautaire en faveur des zones de montagne », OJ C 128, 29/05/2003, pp. 25-40.

Cette généralisation évite toute notion objective de « montagne » en faveur d'un critère de difficulté d'exploitation⁶⁸³. L'application de cette nouvelle définition de zone de montagne par les pays scandinaves le prouve. En effet, le Comité des régions écrit en 2003 : « *en Finlande et en Suède, la majorité des zones classées comme zones de montagne correspondent à des zones nordiques froides, alors que seulement 150 000 hectares environ correspondent effectivement à des zones montagneuses* »⁶⁸⁴.

La décision de modifier la définition de l'UE des zones de montagne fut sans doute plus influencée par des considérations politiques que par des considérations liées à la spécificité montagnarde. Elle reste néanmoins regrettable, d'autant plus qu'une solution simple se présentait : ajouter les « zones nordiques froides » en tant que quatrième catégorie de zones agricoles défavorisées.

Cette « déspecialisation » de la montagne se poursuit avec l'évolution de la PAC dans le courant des années 2000. Le Règlement n°1698/2005 du Conseil « concernant le soutien au développement rural par le FEADER » établit les règles générales pour le soutien communautaire en faveur du développement rural financé par le FEADER⁶⁸⁵. Les montagnes sont toujours identifiées comme étant des zones avec des handicaps à soutenir. La délimitation des zones de montagne reste essentiellement la même et la définition large de toutes les zones au nord du soixante-deuxième parallèle est confirmée⁶⁸⁶. Cette définition se poursuit avec le règlement le plus récent : le Règlement

⁶⁸³ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, p. 26.

⁶⁸⁴ Rapport du Comité des régions sur « L'action communautaire en faveur des zones de montagne », OJ C 128, 29/05/2003, pp. 25-40.

⁶⁸⁵ Le FEADER est, avec le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie), l'un des deux instruments de financement de la Politique agricole commune (PAC) institués par le Règlement (CE) n° 1290/2005. Depuis le 1er janvier 2007, ces deux fonds ont remplacé le FEOGA section orientation et le FEOGA section Garantie respectivement. Le FEADER soutient le développement rural. Cette thématique est le deuxième pilier de la PAC qui fut introduit progressivement à partir des années 1970 et fut institutionnalisé en 1997 avec l'Action 2000. Pour plus d'information sur le FEADER, voir Synthèse de législation de l'UE, Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), 2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l60032>

⁶⁸⁶ Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), OJ L 277, 21/10/2005, p. 1-40, article 5.2 : « *Afin de pouvoir bénéficier des paiements prévus à l'article 36, point a) i), les zones de montagne sont caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement sensible des coûts des travaux en raison de:*

a) soit l'existence de conditions climatiques très difficiles en raison de l'altitude, se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie;

b) soit de la présence, à une altitude moindre, de fortes pentes dans la majeure partie du territoire telles que la mécanisation ne soit pas possible ou bien nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux, soit encore la combinaison de ces deux facteurs, lorsque l'importance du handicap résultant de chacun d'eux pris séparément est moins accentuée, à condition que de cette combinaison résulte un handicap équivalent.

Les zones situées au nord du soixante-deuxième parallèle et certaines zones adjacentes sont assimilées aux zones de montagne ».

(UE) no 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)⁶⁸⁷.

Dans la pratique actuelle du FEADER, il semblerait que la désignation de la montagne soit une formalité. Le programme vise des zones agricoles aux handicaps naturels. Les montagnes appartiennent à ces zones, mais il n'y a pas de prise en compte des caractéristiques propres à cet écosystème. Cette pratique est illustrée par un arrêt du tribunal de l'Union européenne du 20 juillet 2017⁶⁸⁸. Dans cette affaire, le Tribunal traite des « *paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels et dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagne* ». Cependant le Tribunal résume rapidement ces aides à des « *montants correspondant aux (...) « handicaps naturels »* ». L'affaire ne traite pas de zones de montagne et l'écosystème n'est pas mentionné dans le reste de la décision du Tribunal⁶⁸⁹.

Pour conclure, la politique de la PAC apporte une aide aux activités agricoles de montagne et laisse ses membres donner une délimitation exacte de ces zones. Les définitions nationales de zones de montagne varient d'une altitude minimale de 200 m en Irlande à 1000 m en Espagne ; certains États ont inclus un critère de pente, mais d'autres ne le font pas⁶⁹⁰. Les zones montagneuses identifiées par la Suède et la Finlande vont bien au-delà des délimitations habituelles des Alpes scandinaves. En effet, « *environ 30 % des zones montagneuses définies au titre de l'article 18 ne sont topographiquement pas montagneuses, suite à l'arrangement conclu lors de l'accession de la Suède et la Finlande à l'UE qui stipule que les zones situées au nord du 62e parallèle nord sont classées sous l'article 18 (EEA, 2010)* »⁶⁹¹.

De plus, les motivations visent l'activité économique et la difficulté d'exercer cette activité ; en effet, le critère principal pour caractériser les zones de la montagne est « *l'existence de conditions*

⁶⁸⁷ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, OJ L 347, 20/12/2013, p. 487-548, extrait de l'article 32.2 : « *Les zones situées au nord du 62e parallèle et certaines zones adjacentes sont considérées comme des zones de montagne* ».

⁶⁸⁸ Arrêt du Tribunal (sixième chambre). 20 juillet 2017, « FEAGA et FEADER - Dépenses exclues du financement - Dépenses effectuées par l'Espagne - Aides directes découplées pour les années de demande 2008 et 2009 - Défaillances dans le système de contrôle - Détermination des échantillons de contrôle - Charge de la preuve - Aides au développement rural dans la Communauté autonome de Castille-et-León pour les années de demande 2009 et 2010 - Contrôles sur place - Contrôles clés - Proportionnalité ». Aff. T143/15.

⁶⁸⁹ *Ibid.*, paragraphe 4.

⁶⁹⁰ Pour une synthèse des définitions nationales de la montagne, fondée sur une enquête tenue en 2000, voir Nordregio, *Zones de montagne en Europe*, 2004, [...] *op. cit.*, pp. 152-153.

⁶⁹¹ McMorran (R.), Santini (F.), Guri (F.), Gomez-y-Paloma (S.), Price (M. F.), Beucherie (O.), Monticelli (C.), Rouby (A.), Vitrolles (D.) et Cloye (G.), « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? », *in Journal of Alpine Research* 103-4, 2015, p. 2.

climatiques très difficiles dues à l'altitude, se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie ». En conséquence de cette absence de définition précise, les motivations et la vision de la montagne de la PAC sont purement socio-économiques. Le traitement des zones de montagne par la PAC est incomplet et nécessite une application volontaire par les États membres.

Paragraphe 2. Au-delà de l'aide financière : une valorisation de l'économie de montagne avec une politique de détermination des produits de montagne

Avant la rédaction du Règlement sur la mention facultative de « montagne » pour les produits agricoles de 2012, la question d'une dénomination « montagne » pour des produits alimentaires était traitée par le droit communautaire au titre de la jurisprudence « Pistre » de 1997. Dans cette affaire, des producteurs de charcuterie avaient commercialisé leurs produits sous les dénominations « montagne » ou « Monts de Lacaune ». Ils n'avaient pas reçu l'autorisation d'utiliser ces dénominations telles que définies par la législation française. Cette autorisation s'appliquait exclusivement aux produits nationaux. La Cour européenne devait établir si cette législation était une entrave injustifiée au principe de la libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne. Dans le quatrième considérant de cet arrêt, la CJUE considère que la réglementation européenne concernant les appellations d'origine de produit ne s'oppose pas à une réglementation nationale fixant une dénomination « montagne »⁶⁹². En effet, la cour souligne qu'une dénomination « montagne » se distingue d'une appellation d'origine puisque la notion de montagne est plus abstraite et ne se limite pas à une région spécifique. En conséquence, la dénomination « montagne » n'était pas incluse dans le champ d'application de la réglementation européenne sur les appellations d'origine régionales⁶⁹³.

Cependant, d'après la Cour, une dénomination nationale de produit de « montagne » est susceptible d'entraver le principe de la libre circulation des marchandises⁶⁹⁴. En effet, en vertu de l'article 36 du TFUE (ex-article 30 TCE), les réglementations nationales ne peuvent « constituer ni

⁶⁹² Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 7 mai 1997. - Procédure pénale contre Jacques Pistre (C-321/94), Michèle Barthes (C-322/94), Yves Milhau (C-323/94) et Didier Oberti (C-324/94). Demande de décision préjudicielle : Cour de cassation - France. Règlement (CEE) n° 2081/92 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires - Articles 30 et 36 du traité CE - Législation nationale relative à l'utilisation de la dénomination 'montagne' pour des produits agricoles et alimentaires. Affaires jointes C-321/94, C-322/94, C-323/94 et C-324/94, considérant 4.

⁶⁹³ Arrêt « Pistre » (1997), [...] *op. cit.* : « En effet, la dénomination « montagne », d'une part, revêt un caractère tout à fait général qui transcende les frontières nationales, alors que, selon l'article 2 du Règlement n° 2081/92, un lien direct doit exister entre la qualité ou les caractéristiques du produit et son origine géographique spécifique, et, d'autre part, suggère au consommateur des qualités du produit liées abstraitement à la provenance de zones de montagne et non pas d'un lieu, d'une région ou d'un pays déterminé, de sorte qu'une telle réglementation est trop éloignée de l'objet matériel dudit Règlement pour que celui-ci s'oppose à son maintien ».

⁶⁹⁴ Arrêt « Pistre » (1997), [...] *op. cit.*, considérant 6.

un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ». En effet, la dénomination « montagne » a pour but de donner plus de visibilité aux consommateurs des produits et de favoriser les produits issus de cet écosystème. C'était le cas dans l'arrêt « Pistre », comme l'a indiqué le Gouvernement français⁶⁹⁵. La dénomination donne donc un avantage commercial aux produits qui peuvent y accéder. Si cet avantage est inaccessible par définition aux produits issus d'autres États membres, il s'agit d'une entrave au commerce intracommunautaire puisqu'il donne un avantage commercial aux produits nationaux⁶⁹⁶. En effet, comme l'a écrit la Cour : « [i]l y a lieu de relever ensuite qu'une réglementation telle que celle en cause dans les litiges au principal est discriminatoire à l'encontre des marchandises importées des autres États membres dans la mesure où elle réserve l'utilisation de la dénomination « montagne » aux seuls produits fabriqués sur le territoire national et élaborés à partir des matières premières nationales »⁶⁹⁷.

Vu la problématique concernant une dénomination potentielle de la montagne, l'harmonisation de la mention présente un intérêt pratique pour éviter des violations du droit communautaire. En 2012, la possibilité d'une mention de qualité des produits de montagne fut prévue par le Règlement 1151/2012 de 2012⁶⁹⁸. Il convient ainsi d'analyser les arguments en faveur d'une telle mention (A). Ces justifications d'une dénomination « montagne » contextualiseront notre étude des critères d'identification d'un produit agricole de montagne (B). Les arguments que nous citerons procédant de sources diverses : le Conseil de l'Europe, des ONG et la doctrine.

Il convient de préciser que les justifications que nous détaillerons concernent des « labels » de produits de montagne. En substance, la fonction d'un tel label est d'identifier des produits de montagne. Il s'agit essentiellement d'une « mention de qualité » de produit de montagne. La notion de contrôle de la qualité du produit est peu précise dans la situation actuelle. La plupart des justifications pour un label ou une mention « produit de montagne » présupposent qu'une production agricole montagnarde utilise des méthodes traditionnelles de production. Ces méthodes sont en général associées *de facto* avec l'agriculture de montagne.

⁶⁹⁵ Arrêt « Pistre » (1997), [...] *op. cit.*, considérant 22 -23.

⁶⁹⁶ Arrêt « Pistre » (1997), [...] *op. cit.*, considérant 35, 36, 40 et 49.

⁶⁹⁷ Arrêt « Pistre » (1997), [...] *op. cit.*, considérant 49.

⁶⁹⁸ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, OJ L 343, 14/12/2012, p. 1-29.

A. Des justifications factuelles et cohérentes d'une mention « montagne »

Dans sa recommandation 1575 (2002), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a soutenu la création d'un label de qualité pour les produits alimentaires issus de l'agriculture de montagne⁶⁹⁹. L'Assemblée avance trois arguments principaux en faveur d'un label de qualité pour les produits de montagne : ses bénéfices économiques pour les régions concernées, l'intérêt écologique du maintien d'une agriculture montagnarde⁷⁰⁰ et la compatibilité d'un tel label avec d'autres labels de qualité⁷⁰¹.

L'Assemblée parlementaire souligne d'abord les bénéfices économiques d'un label pour les produits montagnards. Celui-ci contribue à la promotion des produits alimentaires de qualité de montagne, ce qui « *a une importance considérable pour l'avenir économique des régions de montagne* »⁷⁰². Le label permettrait d'identifier ces produits et de les protéger contre des abus d'utilisation de nom géographique par les sociétés agroalimentaires de production de masse.

Nous pouvons citer plusieurs exemples d'abus. Tout d'abord, le terme *Jamon Serrano* fut reconnu par l'UE comme une spécialité traditionnelle le 12 novembre 1999⁷⁰³. Le terme *sierra* (*serrano*) veut simplement dire « montagne » ; les termes *Jamon Serrano* pourraient donc littéralement se traduire par « jambon de montagne ». Néanmoins, la Commission européenne a considéré que la notion de « montagne » est distincte de l'appellation⁷⁰⁴. En conséquence, rien n'indique que ce produit ou ces matières premières ont un lien particulier avec les montagnes⁷⁰⁵. Des exemples similaires existent également en Allemagne et en Autriche, tels que le *Bergkäse* (fromage de montagne), *Alpkäse* (fromage des Alpes) et le *Bergwurst* (saucisse de montagne) ; ces termes n'ont pas de lien avec des appellations protégées, mais sont considérés comme génériques⁷⁰⁶.

⁶⁹⁹ Recommandation 1575 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Création d'un label de qualité pour les produits alimentaires issus de l'agriculture de montagne ».

⁷⁰⁰ *Ibid.*, paragraphe 9.

⁷⁰¹ *Ibid.*, paragraphe 6.

⁷⁰² *Ibid.*, paragraphe 4.

⁷⁰³ Règlement (CE) n° 2419/1999 de la Commission, du 12 novembre 1999, complétant l'annexe du règlement (CE) n° 2301/97 relatif à l'inscription de certaines dénominations dans le « Registre des attestations de spécificité » prévu au règlement (CEE) n° 2082/92 du Conseil relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires (Journal officiel n° L 291 du 13/11/1999 p. 0025-0026).

⁷⁰⁴ *Ibid.*, : « (3) *une déclaration d'opposition, au sens de l'article 8 dudit règlement, a été transmise à la Commission à la suite de la publication au Journal officiel des Communautés européennes(2) de la dénomination figurant à l'annexe du présent règlement, mais elle a été retirée suite à une clarification appropriée; en effet, il convient de préciser que le terme "Serrano" est considéré comme un terme spécifique en soi relevant de l'article 5, paragraphe 1, premier tiret, du règlement (CEE) n° 2082/92, c'est-à-dire non traduisible; le terme doit donc être utilisé tel quel; en outre, le terme "Serrano" est enregistré sans préjudice de l'utilisation du terme "Montagne"; ces termes n'entrent pas en conflit* ».

⁷⁰⁵ Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and foodproducts of mountain farming*, Seville, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2013, pp. 120-121.

⁷⁰⁶ *Ibid.*, pp. 120-121.

L'impact économique d'une mention « produit de montagne » a deux intérêts : la création directe d'emploi, mais aussi la diversification des emplois. En effet, une production traditionnelle de montagne va créer plus d'emplois que la production agricole des plaines. Par exemple, en France, « au niveau de l'exploitation agricole, il y a 0,73 unité de travail annuelle (UTA) active par quota de 100 000 litres de lait ; 46% de plus que dans les plaines (0,46 UTA/ 100 000 litres) »⁷⁰⁷. Le deuxième impact positif de l'agriculture traditionnelle de la montagne est que cette dernière s'associe avec le tourisme⁷⁰⁸. En effet, et par exemple, la relation entre le tourisme, l'agriculture et la production de nourriture est cruciale dans les Alpes autrichiennes et bavaroises. Le tourisme rural est le moyen de diversification des activités économiques agricoles des régions montagnardes en Autriche, Allemagne et République tchèque⁷⁰⁹. Une étude d'ISARA⁷¹⁰ a souligné une création d'emploi indirecte et directe résultant de cette combinaison d'activités au Royaume-Uni, où la diversification des chambres d'hôtes, des campings et d'achat direct de produits agricoles aux producteurs fait croître l'impact de l'activité agricole. Cette même étude indique que 80% des emplois directs ou indirects dans la région française des Pyrénées-Orientales sont liés au secteur primaire⁷¹¹. Nous pouvons citer, par exemple, la « route des fromages / *ruta del fromage* » partagée entre les Pyrénées françaises et espagnoles dans l'Ariège et la Catalogne.

De février 2007 à janvier 2010, l'association Euromontana a interrogé des consommateurs dans le cadre de son projet EuroMARC⁷¹² sur leur perception des produits de montagne et en a tiré les conclusions suivantes : « [p]our les consommateurs, la montagne est vectrice d'une image de pureté et de tradition. Les produits de montagne sont perçus comme des produits respectueux de l'environnement et contribuant à l'économie locale, à la culture et à l'entretien de paysages qui leur sont chers. Cette identité commune forte représente un potentiel de marché qui reste encore largement à exploiter par les acteurs de la chaîne alimentaire en montagne. 86% des consommateurs interrogés dans le cadre du projet EuroMARC se déclarent favorables à un étiquetage distinctif des produits de montagne »⁷¹³. Dans une autre étude de 2011, 66% des consommateurs français ont considéré qu'ils

⁷⁰⁷ *Ibid.*, p. 104, original en anglais : « at farm level, there is 0.73 farm AWU active per 100.000 litres of milk quota, 46% more than in the lowlands (0.46 AWU / 100.000 litres) ».

⁷⁰⁸ *Ibid.*, p. 105.

⁷⁰⁹ *Ibid.*, p. 105.

⁷¹⁰ ISARA, « Study on labelling of Agricultural and food products of mountain farming », Lyon, ISARA, Euromontana et University of the Highlands and Islands Perth College, 2012.

⁷¹¹ Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and food products of mountain farming*, [...] *op. cit.*, p. 105.

⁷¹² Description de projet de Euromontana, EuroMARC : Produits agroalimentaires de montagne en Europe, leurs consommateurs, distributions et démarches locales, Mai 2007 : https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2014/07/euromarc_nl_0_fr.pdf

⁷¹³ Extrait du site internet Euromontana : <https://www.euromontana.org/themes-de-travail/produits-de-montagne/>

seraient prêts à payer un prix plus élevé pour du lait de montagne que pour du lait générique⁷¹⁴.

Le deuxième argument est que l'agriculture de montagne préserve le milieu naturel et culturel de l'écosystème. Dans certains cas, les chaînes de commercialisation de produits fermiers à petite échelle (pour des fromages ou des produits carnés) sont des instruments de maintien du paysage culturel⁷¹⁵. Cette activité agricole prévient aussi les risques de catastrophes naturelles. Par exemple, le centre de vacances de Peyragudes dans les Pyrénées a mis en place un contrat avec des éleveurs pour assurer le maintien de l'exploitation des pentes dans la commune afin de réduire les risques d'avalanche. Ce contrat a permis d'éviter des investissements d'infrastructures considérables⁷¹⁶. De plus, le rendement économique de l'activité agricole garantit le peuplement minimal de la montagne et peut être la base d'un tourisme écologiquement durable.

Le troisième argument est que la mention « montagne » peut rester cohérente avec d'autres labels de qualité. En d'autres termes, la mention « produit de montagne » ne remplacerait pas les autres labels d'origine locale ou nationale, mais leur serait complémentaire. En effet, de nombreux produits de montagne sont déjà considérés comme des produits d'Appellation d'Origine Protégée (AOP) ou d'Indication Géographique Protégée (IGP)⁷¹⁷. La publication « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? » a conclu que plus de 15 % de toutes les AOP/IGP enregistrées ont été classées comme « de montagne », et 34% si l'on y ajoute les appellations qui sont « partiellement de montagne »⁷¹⁸. Des produits fromagers étaient particulièrement présents dans la liste des produits de montagne AOP/IGP⁷¹⁹.

⁷¹⁴ Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and foodproducts of mountain farming*, [...] *op. cit*, p. 113.

⁷¹⁵ McMorran (R.), Santini (F.), Guri (F.), Gomez-y-Paloma (S.), Price (M. F.), Beucherie (O.), Monticelli (C.), Rouby (A.), Vitrolles (D.) et Cloye (G.), « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? », [...] *op. cit.*, p. 3.

⁷¹⁶ Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and foodproducts of mountain farming*, [...] *op. cit*, pp. 102-103.

⁷¹⁷ McMorran (R.), Santini (F.), Guri (F.), Gomez-y-Paloma (S.), Price (M. F.), Beucherie (O.), Monticelli (C.), Rouby (A.), Vitrolles (D.) et Cloye (G.), « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? », [...] *op. cit.*, pp. 4-5.

⁷¹⁸ L'article « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? » précité considère que les produits d'un AOP/IGP sont « de la montagne » si « la production et la transformation se déroule entièrement ou de manière prédominante (70 % ou plus) en zone de montagne ». Ce même article considère des produits d'un AOP/IGP comme « partiellement montagne » si « l'aire géographique de la dénomination se situe partiellement (entre 10 % et 80 %) dans une zone de montagne et partiellement en dehors. Ce groupe inclut également les dénominations pour lesquelles la production et/ou la transformation se déroulent séparément en zone de montagne et en dehors (par exemple, production en zone de montagne, transformation en dehors ou réciproquement) » ; voir McMorran (R.), Santini (F.), Guri (F.), Gomez-y-Paloma (S.), Price (M. F.), Beucherie (O.), Monticelli (C.), Rouby (A.), Vitrolles (D.) et Cloye (G.), « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? », [...] *op. cit*, p. 6. pour les détails.

⁷¹⁹ *Ibid.*, p. 11.

Seulement ce système de zone protégée n'est pas spécifique aux montagnes ; il « *se fonde sur une identité territoriale spécifique, opposée à un concept générique de montagne* »⁷²⁰. En conséquence, des produits agricoles de montagne ne sont pas certifiés en tant que tels lors de leur commercialisation. En effet, seul un tiers du lait de montagne en France est transformé en fromage AOP ou IGP, un autre tiers est commercialisé en plaine et le dernier tiers est transformé en montagne, mais commercialisé comme du lait générique⁷²¹.

Face à cette lacune, l'association Euromontana a milité pendant douze ans pour la création d'une mention européenne des produits de montagne. L'association écrit que : « *[s]uite aux demandes répétées d'Euromontana et d'autres acteurs de terrain d'un schéma européen pour la protection des produits de montagne, et à l'absence d'opposition à cette proposition dans toutes les instances consultatives, la DG AGRI de la Commission européenne a annoncé qu'elle étudierait la faisabilité d'une mention réservée facultative pour les produits de montagne puis travaillé à la rédaction d'une telle mention* »⁷²². Suivant cette étude, la proposition de réforme de la politique de qualité des produits agroalimentaires de la Commission européenne contenait des articles protégeant et reconnaissant l'utilisation du terme « montagne ». Cependant, après des négociations internes, ces articles furent retirés de la proposition peu avant son approbation par la Commission le 10 décembre 2010⁷²³.

L'association a également écrit : « *[s]uite à cet ajournement inquiétant, Euromontana s'est mobilisée pour demander aux représentants des citoyens européens au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social, ainsi qu'aux représentants des gouvernements au Conseil d'exiger l'introduction, sans délai, de propositions concrètes pour les produits de montagne dans le paquet qualité* »⁷²⁴. Les demandes de l'association furent entendues et le nouveau Règlement « *relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires* »⁷²⁵ fut adopté par le Parlement européen le 13 septembre 2012. L'article 31 de ce Règlement établit la mention de qualité facultative « produit de montagne ». Cette inclusion des produits de montagne dans les mentions de qualité facultative fut soutenue par l'avis du Comité

⁷²⁰ *Ibid.*, p. 13.

⁷²¹ *Ibid.*, p. 13.

⁷²² Extrait du site internet Euromontana : <https://www.euromontana.org/themes-de-travail/produits-de-montagne/>

⁷²³ Voir le communiqué de presse de l'association Euromontana : http://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2014/07/20101222_cp_paquetqualite_fr.pdf

⁷²⁴ Le document « Historique des actions d'Euromontana lors de la réforme de la politique de qualité » publié sur le site d'Euromontana détaille les étapes du *lobbying* de l'association : <https://www.euromontana.org/themes-de-travail/produits-de-montagne/produits-de-montagne-actions-euromontana/>

⁷²⁵ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, OJ L 343, 14/12/2012, p. 1-29.

économique et social européen⁷²⁶ et par l'avis du Comité des régions⁷²⁷.

B. Une identification des produits de la montagne déléguée à des acteurs publics et privés

Notre étude du droit de l'UE concernant la mention facultative « montagne » sera tout d'abord chronologique. Nous étudierons tour à tour le contenu du Règlement 1151/2012 de 2012 (1) et celui du Règlement 665/2014 de 2014 (2). Nous finirons avec une analyse de l'application nationale des règlements précités. Ce troisième développement traitera des logos ou labels créés pour identifier les produits de montagne (3).

1) Une définition se limitant à l'origine des produits sans notion de qualité

Les mentions de qualité facultatives sont à distinguer des appellations géographiques et des spécialités traditionnelles garanties dans le Règlement 1151/2012. La mention de qualité n'est pas exclusive aux montagnes en théorie ; mais en pratique, les produits de montagne sont les seuls pourvus de cette mention⁷²⁸. Ce Règlement se fonde sur la PAC en citant l'article 43 TFUE qui identifie la politique du label montagnard avec la PAC et l'article 118 au TFUE traitant de « *la création de titres européens* ».

L'article 27 du Règlement définit l'objectif de la mention facultative de qualité comme une aide et une communication pour les producteurs dont les produits agricoles ont une valeur ajoutée qui leur est caractéristique. L'article 29 du Règlement vise les conditions exigées des produits pourvus d'une mention : ils doivent apporter une valeur ajoutée qui est propre à une zone spécifique de production ou de transformation des produits ; la mention doit avoir une dimension européenne et les mentions de qualités facultatives ne peuvent inclure des caractéristiques nécessaires pour appliquer des normes de commercialisation obligatoires et/ou spécifiques à une catégorie de produits.

⁷²⁶ Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles » COM(2010) 733 final — 2010/0353 (COD), OJ C 218, 23/07/2011, p. 114-117, extrait : « 1.6 *Quant aux mentions de qualité facultatives, le CESE demande que l'on puisse reconsidérer l'option d'inclure et de reconnaître les produits de montagne* ».

⁷²⁷ *Ibid.*, pp. 28-35.

⁷²⁸ Les montagnes sont les seules à être mentionnées dans le Règlement, mais une étude pour les « Produits de l'agriculture insulaire » avait été prévue. L'étude fut rendue publique le 16 décembre 2013. En conséquence, la Commission a adopté un rapport sur l'opportunité d'introduire la mention « produit de l'agriculture insulaire » en tant que mention de qualité facultative.

Le préambule du Règlement considère que les spécificités propres aux produits de montagne satisfont les conditions d'une mention de qualité facultative⁷²⁹. La diversité et la qualité de la production agricole sont un atout concurrentiel, gastronomique et patrimonial de l'Europe⁷³⁰. De plus, les consommateurs demandent des produits « *aux caractéristiques spécifiques identifiables, en particulier celles liées à leur origine géographique* »⁷³¹.

Pour satisfaire à cette demande, ces denrées alimentaires doivent être identifiables sur le marché⁷³². Pour assurer la production de ces types de denrées, il faut récompenser les producteurs de leurs efforts⁷³³. Il faut également soutenir l'économie des zones défavorisées avec des coûts de production élevés, auxquels les montagnes appartiennent.

Pour assurer une clarté lors de l'étiquetage des denrées alimentaires, « *en particulier celle de « produit de montagne* », la Commission peut adopter des lignes directrices »⁷³⁴. Celle-ci fut chargée de définir les détails et les critères pratiques pour la définition précise des caractéristiques des produits provenant de la montagne (ou transformés en montagne)⁷³⁵.

Les produits de montagne sont définis comme des produits dont les « *matières premières et les aliments pour animaux d'élevage proviennent essentiellement de zones de montagne ou en ce qui concerne les produits transformés, la transformation a également lieu dans des zones de montagne* »⁷³⁶. Pour définir la notion de montagne en Europe, le Règlement se fonde sur les critères préexistants de la PAC établis par le Règlement (CE) n° 1257/1999, évoqué plus haut⁷³⁷. Pour des pays tiers, le Règlement indique que : « *les zones de montagne incluent les zones officiellement désignées comme zones de montagne par le pays tiers ou répondant à des critères équivalents à ceux qui sont énoncés à l'article 18, paragraphe 1, du Règlement (CE) no 1257/1999* »⁷³⁸.

⁷²⁹ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, OJ L 343, 14/12/2012, p. 1-29, préambule, considérant 44.

⁷³⁰ *Ibid.*, préambule, considérant 1.

⁷³¹ *Ibid.*, préambule, considérant 2.

⁷³² *Ibid.*, préambule, considérant 3.

⁷³³ *Ibid.*, préambule, considérant 3 et 4.

⁷³⁴ *Ibid.*, préambule, considérant 44.

⁷³⁵ *Ibid.*, préambule, considérant 63 ; article 31 « Produit de montagne », paragraphes 3 et 4 ; article 33 « Restrictions concernant l'utilisation », paragraphes 1 et 2.

⁷³⁶ *Ibid.*, article 31 « Produit de montagne », paragraphe 1.

⁷³⁷ *Ibid.*, préambule, considérant 45 et article 31 « Produit de montagne », paragraphe 2.

⁷³⁸ *Ibid.*, article 31 « Produit de montagne », paragraphe 2.

Dans l'objectif « *de tenir compte de contraintes naturelles ayant une incidence sur la production agricole dans les zones de montagne* »⁷³⁹, la Commission peut prévoir des dérogations aux principes généraux pour les mentions de qualité facultative en ce qu'il s'agit des origines et des lieux de transformation des produits animaux ou végétaux. La Commission a donc la possibilité d'ouvrir la mention de qualité facultative à tous les produits issus d'un territoire qu'elle considère avec une contrainte naturelle comparable à celle d'un territoire de montagne.

Cette liberté laissée à la Commission fut relevée et critiquée par la, très active, association Euromontana. Cette dernière a relevé que les possibilités de dérogations laissées à la Commission risquaient de briser le lien entre la mention « produit de montagne » et le territoire. Dans ce cas, la mention perdrait toute crédibilité et, en conséquence, son utilité en tant qu'outil de communication. L'association a mené un *lobbying* auprès de l'Union européenne pour garantir l'origine et la qualité de la mention « produit de montagne ». Plus spécifiquement, « [l]es actions de plaidoyer ont compris un dialogue assidu avec la Commission européenne, y compris des lettres et des réunions avec le Commissaire à l'agriculture et le développement rural Dacian Cioloș et son cabinet, le directeur-général de la DG Agri, ainsi que le Commissaire en charge du marché intérieur et des services Michel Barnier »⁷⁴⁰. Cette activité a mené à la rédaction du Règlement de 2014.

2) Un assouplissement de la délimitation précise des zones de montagne en 2014

Le Règlement de 2014⁷⁴¹ complète les principes de l'article 31 du Règlement n° 1151/2012 et précise les critères de désignation de produits de montagne. Il codifie plus précisément les critères d'attribution de la mention. Cependant, le règlement ne retire pas la possibilité de dérogation par la Commission⁷⁴² et ajoute la possibilité d'une dérogation nationale pour la transformation du produit hors d'une zone de montagne⁷⁴³.

Le Règlement précise la définition des produits animaux de montagne : « [p]our les produits issus d'animaux, tels que le lait et les œufs, la production doit se faire dans des zones de montagne.

⁷³⁹ *Ibid.*, extrait de l'article 31 « Produit de montagne », paragraphes 3 et 4.

⁷⁴⁰ Extrait du site internet d'Euromontana : <https://www.euromontana.org/themes-de-travail/produits-de-montagne/produits-de-montagne-actions-euromontana/>

⁷⁴¹ Règlement délégué (UE) n° 665/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions d'utilisation de la mention de qualité facultative « produit de montagne », OJ L 179, 19/06/2014, p. 23-25, considérant 1.

⁷⁴² *Ibid.*, préambule, considérant 1.

⁷⁴³ *Ibid.*, préambule, considérant 11.

Pour les produits provenant d'animaux, tels que la viande, les animaux doivent être élevés dans des zones de montagne ». Une tolérance est admise pour refléter les réalités des pratiques agricoles : « [é]tant donné que les agriculteurs achètent souvent de jeunes animaux, ces animaux doivent passer au moins les deux tiers de leur vie dans des zones de montagne »⁷⁴⁴. Dans cette même optique, une certaine proportion des aliments donnés aux animaux doivent provenir de la montagne⁷⁴⁵. Ces dérogations à une production « pure » de montagne reflètent les réalités de ce type d'agriculture. Ce constat fut souligné par le rapport « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? » : « [l]’enquête auprès des producteurs confirme que la plupart des étapes de la production se déroule en zone de montagne ; c’est toutefois moins le cas pour l’abattage et l’approvisionnement en matières premières. Certaines zones de montagne manquent complètement d’abattoirs, et la production de certains aliments pour animaux (protéagineux, céréales) est souvent très limitée en zone de montagne à cause des contraintes climatiques et du manque de terres arables (Santini et al. 2013). En conséquence, peu d’éleveurs pourraient être éligibles si des dérogations pour l’origine de l’alimentation animale n’étaient pas adoptées (Santini et al. 2013) »⁷⁴⁶.

Au sujet de la nourriture des animaux, l'aspect de la transhumance doit être pris en compte. En effet, « la mention « produit de montagne » peut s'appliquer aux produits provenant des animaux transhumants qui ont été élevés pendant au moins un quart de leur vie dans des pâturages de transhumance, dans des zones de montagne »⁷⁴⁷. En plus d'être une pratique traditionnelle, « [e]lle garantit la préservation des pâturages de plus haute altitude qui ne sont pas adaptés au pâturage continu et celle des paysages traditionnels créés par l'homme dans les zones de montagne. La transhumance a également des avantages environnementaux directs; par exemple, elle réduit les risques d'érosion et d'avalanches. Afin d'encourager la poursuite de la pratique de la transhumance, il conviendrait donc également d'autoriser l'application de la mention « produit de montagne » aux produits provenant d'animaux transhumants qui passent au moins un quart de leur vie dans les pâturages de montagne »⁷⁴⁸.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, préambule, considérant 2 et article 1 « Produits d'origine animale », 1.1 et 1.2.

⁷⁴⁵ *Ibid.*, préambule, considérant 4 et 5 ; article 2 « Aliments pour animaux » 2.1 : « les aliments pour animaux d'élevage sont réputés provenir essentiellement des zones de montagne si la proportion de la ration fourragère annuelle qui ne peut pas être produite dans des zones de montagne, exprimée en pourcentage de matière sèche, ne dépasse pas 50 % et, dans le cas des ruminants, 40 % . » ; et article 2.2 (exception pour les porcins).

⁷⁴⁶ McMorran (R.), Santini (F.), Guri (F.), Gomez-y-Paloma (S.), Price (M. F.), Beucherie (O.), Monticelli (C.), Rouby (A.), Vitrolles (D.) et Cloye (G.), « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? », [...] *op. cit.*, p. 17.

⁷⁴⁷ Règlement délégué (UE) n° 665/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions d'utilisation de la mention de qualité facultative « produit de montagne », OJ L 179, 19/06/2014, p. 23-25, article 2. « Aliments pour animaux ».

⁷⁴⁸ *Ibid.*, préambule, considérant 3.

Les produits d'origine végétale doivent être cultivés en zone de montagne et les produits transformés « *doivent pouvoir contenir, parmi leurs ingrédients, des matières premières telles que le sucre, le sel ou des plantes aromatiques qui ne peuvent être produites dans des zones de montagne, pour autant qu'elles ne représentent pas plus de 50 % du poids total des ingrédients* »⁷⁴⁹.

Une approche stricte est retenue pour l'apiculture. Un miel de montagne doit être produit en montagne à base de nectar de montagne⁷⁵⁰. Cependant, des difficultés de mise en œuvre de vérification de l'origine précise du miel ont été relevées en 2013, ce qui souligne l'importance d'une mesure de vérification plus locale⁷⁵¹.

Concernant la transformation des produits, une dérogation à la transformation est possible. L'article 6 prévoit une dérogation à la mention « produit de montagne » si le produit est transformé à une certaine distance d'une zone de montagne. La distance exacte est à définir par les États, mais le règlement la limite à 30 km⁷⁵².

3) Une application limitée par des acteurs publics et privés

Une identification des produits de montagne est justifiée par des arguments pertinents, mais son application est limitée par plusieurs difficultés. La première est la définition précise des zones de montagne ; cette dernière est liée à celle de la PAC et, en conséquence, connaît les mêmes limites (identifiées dans le précédent paragraphe). Cette difficulté se retrouve dans l'identification exacte des produits de montagne, plus précisément pour déterminer si ces derniers doivent être « exclusivement » montagnards à toutes les étapes de leur production. La possibilité de dérogation laissée à la Commission européenne est nécessaire pour prendre en compte les réalités de la production des produits visés, mais présente le risque de discréditer la mention « produit de montagne ». Une autre difficulté de la mention est l'échelle de sa mise en œuvre. En l'absence de label ou de logo officiel européen, la création de ces derniers est laissée aux États membres de l'UE.

⁷⁴⁹ *Ibid.*, préambule, considérants 9 et 10 ; article 4 « Produits d'origine végétale » et article 5 « Ingrédients » ; pour les détails des produits transformés, voir article 6 « Opérations de transformation à l'extérieur des zones de montagne ».

⁷⁵⁰ *Ibid.*, article 3 « Produits de l'apiculture ».

⁷⁵¹ Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and food products of mountain farming*, [...] *op. cit.*, p. 147.

⁷⁵² Pour un résumé des applications de la réglementation par les États membres, consulter la présentation de Marie Clotteau, Directrice d'Euromontana, « State of the art of the implementation of the legislation in the different EU Member States » de la conférence « Comment mieux valoriser les produits agroalimentaires de montagne ? », Bruxelles (2017). https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2017/10/Marie_Clotteau_Mountainproducts_18102017.pdf.

En 2015, aucune certification des produits montagnards a été identifiée dans les États de l'UE⁷⁵³. Un logo existait en France, mais il fut retiré en 2000 à cause de son incompatibilité avec les réglementations de l'UE⁷⁵⁴. Un exemple de certification existe néanmoins en Europe : la Suisse. Cet État n'est pas membre de l'UE, mais il fournit deux exemples de certification pertinents : le produit suisse de montagne et le produit suisse d'alpages⁷⁵⁵. En l'absence de logo national des États de l'UE, certains États (la France, l'Italie et l'Espagne) prévoient des conditions à l'utilisation du terme « montagne » pour les produits⁷⁵⁶. Des logos privés existent en Europe, dont on peut citer deux exemples français, créé en 2012 : la marque « Mont Lait » créée par l'Association des producteurs de lait de montagne⁷⁵⁷ et la marque collective « Porc Origine Montagne » créée par l'Association Porc Montagne.

En 2003, en France, le logo « Altitude » fut établi par une ONG pour assurer l'identification claire des produits de montagne certifié par l'État. Dans sa première conception, ce logo visait les produits laitiers, à base de porc, de bovin et d'eau. Cependant, vu la grande diversité de tels produits, cette approche a échoué et le logo fut limité aux produits laitiers. En 2013, onze entreprises utilisaient le logo « Altitude » pour les produits laitiers⁷⁵⁸. *« Le lien avec le logo Altitude est de plus sous-communicé et sous-utilisé. Les répondants indiquent que les bénéfices du système français et du logo Altitude restent concentrés dans les étapes du milieu et de la fin de la chaîne de commercialisation et que les bénéfices ne compensent pas les coûts plus élevés, notamment de collecte, dans les zones montagneuses »*⁷⁵⁹.

A l'échelon transnational, l'Autriche préside actuellement le groupe de travail de la Convention alpine « Agriculture alpine » et mène des discussions sur la mise en place d'un logo de production pan-alpin. Ces discussions conduisent à l'élaboration de documents : résultats des discussions de la Plate-

⁷⁵³ Voir le Tableau 2 « Comparaison des mesures nationales de protection du terme montagne » entre la France, l'Italie et la Suisse dans McMorran (R.), Santini (F.), Guri (F.), Gomez-y-Paloma (S.), Price (M. F.), Beucherie (O.), Monticelli (C.), Rouby (A.), Vitrolles (D.) et Cloye (G.), « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? », [...] *op. cit.*, pp. 7-9.

⁷⁵⁴ Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and foodproducts of mountain farming*, [...] *op. cit.*, pp. 139-142.

⁷⁵⁵ La dénomination fut créée par l'ordonnance sur l'utilisation des dénominations « montagne » et « alpage » pour les produits agricoles et les denrées alimentaires qui en sont issues (Ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage », ODMA) du 25 mai 2011. Le détail des logos fut fixé par l'ordonnance du DEFR (Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR) du 21 mai 2014 sur les signes officiels pour les produits de montagne et d'alpage.

⁷⁵⁶ Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and foodproducts of mountain farming*, [...] *op. cit.*, pp. 144-146.

⁷⁵⁷ *Ibid.*, pp. 139-142.

⁷⁵⁸ *Ibid.*, pp. 139-142.

⁷⁵⁹ McMorran (R.), Santini (F.), Guri (F.), Gomez-y-Paloma (S.), Price (M. F.), Beucherie (O.), Monticelli (C.), Rouby (A.), Vitrolles (D.) et Cloye (G.), « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? », [...] *op. cit.*, p. 10.

forme « Agriculture de montagne » sur la thématique commercialisation/qualité/étiquetage (2012) ; et son complément relatif aux résultats des discussions de la Plate-forme « Agriculture de montagne » sur la thématique commercialisation/ qualité/ étiquetage (2016)⁷⁶⁰. Ces documents manifestent un accord sur la commercialisation des produits, sous les dénominations « montagnes » et « alpages » respectivement.

Pour conclure, l'autorisation de l'UE à ses États membres d'accorder une mention nationale « produit de montagne » est seulement une autorisation. Il n'y a pas d'obligation d'agir, et en conséquence ; il manque toujours un label au niveau européen. Différentes solutions existent, mais une mention officielle à l'échelle de l'Union européenne se heurterait à des difficultés de définition précise de produits de montagne et de prise en compte des nombreuses variations particulières à chaque massif ou type de produit. De plus, une grande partie de l'intérêt de ces mentions de montagne ne renvoie pas seulement à l'origine géographique du produit, mais aussi à ses méthodes de production traditionnelles et respectueuses de l'environnement. Ces caractéristiques démontrent l'intérêt d'un aspect qualitatif au label qui ne se limite pas à l'origine géographique. Il paraît donc plus pertinent d'envisager une mise en œuvre par massif, à l'image du projet de la Convention alpine. Des organisations coopératives propres à chaque massif seront plus aptes à définir les modalités de fabrication des différents produits dans leur zone d'action.

⁷⁶⁰ <http://www.alpconv.org/en/organization/groups/WGFarming/default.html>

Section 2. Une reprise et une expansion pertinentes des objectifs de la PAC par la Politique régionale de l'UE

La politique régionale de l'UE a pour but de réduire les écarts socio-économiques entre les régions européennes défavorisées et les autres. Les montagnes sont de fait des régions défavorisées sur le plan économique et social. Leurs enjeux ne se limitent pas à l'agriculture, les actions de la PAC étaient donc insuffisantes pour les régions de montagne. En 2002, la Commission Européenne a répondu à une question qui lui fut adressée au sujet de l'absence de ratification l'UE des protocoles additionnels de la Convention alpine, en soulignant l'intérêt que l'UE porte aux montagnes au-delà de l'agriculture : « [e]n effet, la Commission tient à souligner l'importance qu'elle attache aux régions montagneuses. Cet intérêt est illustré par le fait que la Commission, dans son deuxième rapport sur la cohésion, a reconnu que les régions montagneuses sont défavorisées et figurent à ce titre au nombre des dix priorités retenues pour la politique future de la Communauté en matière de cohésion. (...). D'autres politiques communautaires, telles que la politique de développement rural et la politique en matière d'environnement, contribuent également au développement durable des régions montagneuses, dont la région alpine, et à la préservation des écosystèmes montagneux et de la biodiversité »⁷⁶¹.

La Commission ne cite pas de politique spécifique aux montagnes, mais donne des exemples de politiques pertinentes pour l'écosystème : celle de développement rural et celle de l'environnement. Cependant, le principal exemple de l'intérêt de l'UE pour les montagnes est la politique européenne sur la cohésion régionale. Cette importance spécifique accordée aux montagnes par la politique régionale de l'UE fut formalisée par le traité de Lisbonne (2007). Étant en partie hérité de la PAC, il conviendra de se demander si la conception de la notion de « montagne » par la politique régionale européenne diffère de celle retenue par la PAC ; notamment, si la montagne est vue d'une manière utilitaire.

L'attention de la politique régionale s'est concrétisée, tout d'abord par les types de projets financés par les programmes de cette politique. Ces derniers permettaient à divers acteurs, publics ou privés, de créer et de mettre en œuvre des projets spécifiques et exclusifs aux montagnes. L'UE a aussi pu formaliser cet intérêt en coordonnant des alliances de long terme entre des États et des régions. Au moment de la rédaction de la présente thèse, ces alliances se focalisent sur le massif des Alpes, prenant la forme de l'Espace alpin et de la stratégie des Alpes. Une volonté de créer une stratégie

⁷⁶¹ Question écrite E-1148/02 posée par Michel Ebner (PPE-DE) à la Commission, Convention alpine (Journal officiel n° 301 E du 05/12/2002 p. 0090-0091) : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A92002E001148>

similaire pour les Carpates existe également.

Au vu de ces éléments, il conviendra de développer l'intérêt spécifique aux montagnes de la politique régionale de l'UE et ses justifications (§ 1). Il conviendra d'analyser dans un second temps les actions spécifiques aux montagnes dans le cadre de cette politique (§ 2).

Paragraphe 1. Une identification de la montagne par la politique régionale de l'UE limitée par l'héritage de la PAC

Ce paragraphe détaillera l'intégration de la montagne dans la politique régionale de l'UE. Il conviendra de préciser dans un premier temps les étapes de l'intégration de la montagne dans la politique régionale de l'UE (A). Dans un second temps, nous identifierons les justifications de cette intégration en prenant en compte l'influence de la PAC (B).

A. Une formalisation de la protection *de facto* de la montagne

Le Fonds européen de développement régional (ci-après FEDER) fut créé en 1975 et donne implicitement naissance à une politique régionale. Le FEDER est un fond de financement de projets⁷⁶². En 1986, l'Acte Unique formalise la politique régionale. Son objectif est de renforcer la cohésion économique et sociale en réduisant les écarts dans ces domaines entre les diverses régions de la Communauté européenne⁷⁶³. L'importance des zones de montagne et les handicaps dont elles souffrent avaient déjà été identifiés par la PAC. A partir des années 2000, la politique régionale accorde une attention spécifique à ces zones.

Le Comité des régions, un organe consultatif représentant les collectivités régionales et locales dans l'Union Européenne⁷⁶⁴, souligne l'importance environnementale et culturelle des zones de montagne dans son rapport de 2003. Le Comité leur accorde la même importance que les îles et les autres régions en difficulté, notamment en ce qui concerne certains handicaps liés à leur développement. En effet, le rapport indique qu'environ 95% des zones de montagne et insulaires sont

⁷⁶² Synthèse de législation de l'UE, Fonds européen de développement régional (2014-2020), 2013. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:2602_3

⁷⁶³ Acte Unique (1986), article 130 a. ; maintenant Titre XVIII, Fonds européen de développement économique régional, article 176 à 178 TFUE : « *Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées* ».

⁷⁶⁴ Fiches techniques sur l'Union européenne : Le Comité des régions, 2018. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/16/le-comite-des-regions>

couvertes par les Objectifs 1 et 2 de la politique régionale de l'Union et reçoivent de l'aide régionale de l'UE ⁷⁶⁵.

En 2004, il a été considéré que les actions de la PAC dans les zones de montagne n'étaient pas suffisantes, particulièrement s'agissant des enjeux socio-économiques : « [l]es rares évaluations qui ont été effectuées indiquent que : la population montagnarde accuse un déclin général ; le financement au titre de la PAC n'aboutit pas toujours aux objectifs fixés ; l'économie se diversifie, mais le chômage reste élevé dans certaines régions ; l'environnement, les paysages et les valeurs culturelles sont mieux protégés ; l'effet de barrière s'est estompé, mais surtout au niveau régional »⁷⁶⁶. Les enjeux montagnards ne sont pas limités à l'agriculture. En conséquence, la politique régionale de l'UE s'est également préoccupée de la montagne. Plusieurs de ses programmes et projets visaient *de facto* les zones de montagne. En effet, « [l]es zones de montagne bénéficient également de nombreuses actions européennes, en particulier celles qui s'adressent aux zones les moins favorisées, aux zones éligibles aux Objectifs 1 et 2, à Interreg et à LEADER. Pour ce qui est des nouveaux États membres, des projets réalisés au titre de PHARE et de SAPARD s'adressent spécifiquement à ces zones »⁷⁶⁷. Cette tendance fut formalisée avec une identification explicite de la montagne comme zones à viser par le FEDER en 2006.

Le Règlement n°1080/2006⁷⁶⁸ définit les tâches principales du FEDER, son champ d'action et la nature de son action⁷⁶⁹. Le Règlement rappelle que le rôle du FEDER est de « contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux »⁷⁷⁰. Il donne une liste d'exemples de telles régions et mentionne explicitement les zones montagneuses en raison de leurs handicaps géographiques ou naturels. C'est la première fois que les zones de montagne ont été explicitement visées par la mission du FEDER. En effet, le Règlement de 1999 relatifs à la FEDER ne mentionnait pas les montagnes.

La nature et les objectifs des actions du FEDER sont aussi définis par le préambule du Règlement de 2006 : « [l]e FEDER devrait traiter les problèmes d'accessibilité et d'éloignement des grands marchés, auxquels doivent faire face les régions à très faible densité de population »⁷⁷¹ (mais

⁷⁶⁵ Rapport du Comité des régions sur « L'action communautaire en faveur des zones de montagne », OJ C 128, 29/05/2003, pp. 25-40.

⁷⁶⁶ Nordregio, *Zones de montagne en Europe*, 2004, [...] *op. cit.*, p. xii.

⁷⁶⁷ *Ibid.*, p. xii.

⁷⁶⁸ Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le Règlement (CE) n° 1783/1999.

⁷⁶⁹ *Ibid.*, article 1 « Objet ».

⁷⁷⁰ *Ibid.*, préambule, considérant 1.

⁷⁷¹ *Ibid.*, préambule, considérant 13.

il doit aussi traiter les difficultés particulières de plusieurs zones géographiques dont les montagnes)⁷⁷². Ces actions ont pour but d'encourager le développement durable de ces régions. La notion de développement durable représente la seule exception à une approche anthropocentrique de la politique de l'Union Européenne vis à vis du développement des régions de montagne.

B. Une approche anthropocentrique reprise de la PAC

L'approche anthropocentrique est claire dans les motivations de la politique régionale. Le but est de développer l'économie des zones de montagne. Comme l'indique le Règlement du 2006 : « [c]e faisant, le FEDER donne effet aux priorités de la Communauté, et en particulier à la nécessité de renforcer la compétitivité et l'innovation, de créer et de sauvegarder des emplois durables et d'assurer un développement durable »⁷⁷³.

Cette importance accordée aux montagnes reprend la perspective de la PAC : une reconnaissance limitée de la spécificité montagnarde qui est principalement due aux faiblesses ou handicaps des zones montagneuses. Les ressources des montagne (ses sources d'eau douce, sa faune, sa flore et ses cultures uniques) ne sont pas mentionnées.

En 2007, cette identification de la montagne fut consacrée au sommet de la hiérarchie du droit de l'UE par le traité de Lisbonne. Reprenant un langage similaire à celui du Règlement de 2006, le traité définit la politique régionale comme visant « à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». Ces régions sont identifiées comme exemples de celles qui souffrent « de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents »⁷⁷⁴. L'article 174 du TFUE identifie maintenant les montagnes comme des

⁷⁷² *Ibid.*, préambule, considérant 13 : « Le FEDER devrait aussi traiter les difficultés particulières rencontrées par certaines îles, zones montagneuses, régions frontalières et régions faiblement peuplées dont la situation géographique ralentit le développement, afin d'encourager le développement durable de ces zones et régions ».

⁷⁷³ *Ibid.*, article 2. Objectif : « Conformément à l'article 160 du traité et au Règlement (CE) no 1083/2006, le FEDER contribue au financement de l'intervention visant à renforcer la cohésion économique et sociale en corrigeant les principaux déséquilibres régionaux par le biais d'un soutien au développement et à l'ajustement structurel des économies régionales, y compris la reconversion des régions industrielles en déclin et des régions en retard de développement, et en soutenant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Ce faisant, le FEDER donne effet aux priorités de la Communauté, et en particulier à la nécessité de renforcer la compétitivité et l'innovation, de créer et de sauvegarder des emplois durables et d'assurer un développement durable ».

⁷⁷⁴ Deux citations tirées du Traité de Lisbonne (2007), art 174 TFUE « Titre XVIII : cohésion économique, sociale et territoriale (ex-article 158 TCE) ».

exemples de ces types de régions auxquelles une attention particulière doit être accordée par la politique régionale⁷⁷⁵.

En 2013, le FEDER fut réformé par deux règlements⁷⁷⁶. La réforme de 2013 mentionne une coopération du FEDER de la politique régionale avec le FEADER de la politique agricole commune. A l'occasion de ces réformes, l'identification spécifique de la montagne a été maintenue : « *le FEDER doit contribuer à réduire les disparités entre les niveaux de développement des diverses régions et à réduire le retard des régions les moins favorisées, parmi lesquelles les régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières ou montagneuses, doivent faire l'objet d'une attention particulière* »⁷⁷⁷. Le programme FEDER 2014-2020⁷⁷⁸ maintient également l'approche du programme pour les zones de montagne, les distinguant explicitement comme des « *régions naturellement désavantagées* » auxquels le FEDER apporte une assistance particulière.

Pour conclure, la politique régionale élargit l'approche préexistante de la PAC et accorde une importance symbolique à la montagne. Cependant, la politique régionale a hérité des limites de l'approche socio-économique de la PAC. Cette évolution permet néanmoins une prise en compte plus complète que celle de la PAC. En effet, la politique régionale peut traiter de tous les aspects économiques et sociaux des zones de montagne, comme nous le verrons dans les exemples qui suivent.

⁷⁷⁵ Traité de Lisbonne (2007), art 174 TFUE « Titre XVIII : cohésion économique, sociale et territoriale (ex-article 158 TCE) » : « *Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne* ».

⁷⁷⁶ Règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le Règlement (CE) n° 1080/2006, OJ L 347, 20/12/2013, p. 289-302 ; Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, OJ L 347, 20/12/2013, p. 320-469.

⁷⁷⁷ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, [...] *op. cit.*, paragraphe 1.

⁷⁷⁸ Synthèse de législation de l'UE, Fonds européen de développement régional (2014-2020), 2013.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:2602_3

Paragraphe 2. Le Fonds européen de développement régional dans un rôle de soutien à des projets visant les montagnes

Après avoir contextualisé et établi les justifications de l'intérêt spécifique porté à la montagne par la politique régionale de l'UE, il convient à présent d'établir ces modalités d'actions sur l'écosystème. Les différents programmes régionaux de l'UE sont essentiellement des fonds de soutien d'activités conditionnés. La contribution au développement durable est un critère de soutien financier de la politique régionale de l'UE. En effet, le programme FEDER 2014-2020⁷⁷⁹ maintient l'approche du programme aux zones de montagne, les présentant explicitement comme des « *régions naturellement désavantagées* » auxquelles le FEDER apporte une assistance particulière.

Cette politique est mise en œuvre par l'intermédiaire du FEDER, mais l'initiative des programmes⁷⁸⁰ et des projets⁷⁸¹ dépend d'acteurs nationaux (publics et privés). Ces programmes et ces projets dirigent des fonds vers des actions d'acteurs divers : les organismes publics ; le secteur privé (entreprises) ; les universités ; les associations et les ONG.

Dans ce paragraphe, nous détaillerons les différentes formes de financement et leur intérêt pour la montagne. Dans un premier temps, nous analyserons les actions d'Interreg, les objectifs 1 et 2, PHARE et SAPPARD en donnant des exemples de projets financés (A). Dans un second temps, nous traiterons des deux actions spécifiques au massif alpin au titre de la politique régionale de l'UE (B).

A. Des programmes existants adaptés aux enjeux montagnards

Différents projets de la politique régionale de l'UE traitent les montagnes spécifiquement et exclusivement. Nous pouvons citer comme exemples des programmes réservés à de nouveaux États membres ou à des pays candidats : les projets PHARE et SAPARD⁷⁸². En 2004, le rapport de Nordregio identifie des projets PHARE et SAPARD pertinent aux zones de montagne en Bulgarie et en Hongrie : « [1]es projets PHARE impliquent une coopération avec d'autres pays et les projets

⁷⁷⁹ Synthèse de législation de l'UE, Fonds européen de développement régional (2014-2020), 2013.

⁷⁸⁰ Les programmes opérationnels officiellement adoptés par la Commission européenne au début d'une période de programmation peuvent être consultés dans cette section. Les programmes sont préparés par chaque État membre et/ou région et financés par le Fonds européen de développement régional ou le Fonds de cohésion.

⁷⁸¹ Les projets menés à travers toute l'Union européenne bénéficient des investissements alloués par le biais des programmes de politique régionale de l'Union européenne.

⁷⁸² Les noms complets de ces projets sont : « Pologne-Hongrie : assistance à la restructuration des économies » (PHARE) et « instrument agricole de pré-adhésion » (SAPARD). Ces deux projets ont été regroupés en 2006 dans un instrument unique d'aide à la pré-adhésion (IPA).

SAPARD concernent, par exemple, un soutien à la production et à la commercialisation des produits artisanaux, des produits régionaux et du tourisme rural. La Roumanie possède un programme PHARE axé spécifiquement sur l'« Agriculture dans les zones de montagne », mis sur pied avec l'aide de la France et de l'Allemagne »⁷⁸³.

Des exemples similaires peuvent être donnés pour la mise en œuvre des objectifs de la politique régionale. Cette approche de la politique régionale de l'UE a commencé au milieu des années 1980, en introduisant des découpages en zones pour un certain nombre d'objectifs (1, 2, 5b et 6). Le caractère montagneux des zones était un critère d'éligibilité aux zones de « l'Objectif 5b » de 1988 à 1993 et de 1994 à 1999⁷⁸⁴. Ce n'est plus le cas aujourd'hui ; cependant, la majorité des zones transfrontalières de montagne européennes sont éligibles au soutien des programmes des objectifs intégrés dans la politique régionale.

Plusieurs zones de montagne sont visées *de facto* par des programmes inclus dans les « objectifs », mais pour leur situation socio-économique et non pour leur caractère montagneux. Cette conclusion du rapport de Nordregio date de 2004 et elle est cependant à nuancer. Nous pouvons citer quelques exemples de programmes intégrés dans les objectifs de la politique régionale de l'Union européenne qui prennent en compte de manière explicite les spécificités de la montagne.

Pour la période 2014-2020, plusieurs projets visent spécifiquement et explicitement les zones de montagne en raison des caractéristiques propres à cet écosystème. A titre d'exemple, il existe une série de projets nationaux français visant des coopérations interrégionales autour du Massif central, du massif alpin, du Jura et des Pyrénées. Il existe également un programme de coopérations transfrontalière entre l'Italie et l'Autriche centré sur la région alpine partagée du Tyrol. Ce projet débuta en 2000 et il figure actuellement dans sa troisième version (dans l'Interreg V-A 2014-2020). Un autre exemple de coopération transfrontalière fut donné par la FAO en 2011⁷⁸⁵ : une coopération entre Interreg et Mediterritage⁷⁸⁶. Ce projet fut mené de 2004 à 2008, soutenant la reprise de pratiques agricoles traditionnelles et durables dans les montagnes de l'Andalousie méridionale (Espagne), Mugla (Turquie) et le Haut Atlas (Maroc).

⁷⁸³ Nordregio, *Zones de montagne en Europe*, 2004, [...] *op. cit.*, p. 170.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, p. 174.

⁷⁸⁵ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, FAO et Centre for Development and Environment of the University of Bern, 2011, p. 78.

⁷⁸⁶ Une description du projet se trouve sur MEDITERRITAGE - Valorisation économique du patrimoine naturel et culturel des montagnes méditerranéennes.

L'alliance transfrontalière entre les régions de l'Italie, de la Suisse et de la France⁷⁸⁷, l'Espace Mont-Blanc, est également soutenue par les fonds de l'UE. Dans son rapport annuel 2017, l'Espace Mont-Blanc cite une série de ses projets financés par l'Interreg⁷⁸⁸ : le projet Prevriskhautemontage qui vise l'amélioration et le partage des informations sur la haute montagne, le projet Tourscience qui vise la création d'un tourisme durable et innovant valorisant le patrimoine naturel du Mont-Blanc, le projet E-rés@mont (mentionné plus haut) et le projet AdaPT Mont-Blanc, qui vise la promotion de l'adaptation des communes de l'Espace du Mont-Blanc au changement climatique, notamment dans leur aménagement du territoire.

Un dernier exemple de projet spécifique aux montagnes est « SOS MAM », une organisation coopérative franco-Suisse qui se spécialise dans des conseils médicaux à distance pour des personnes situées dans des zones dépourvues de stations sanitaires. « SOS MAM » était spécialisé dans la montagne à ses débuts, mais a élargi ses activités depuis⁷⁸⁹. Un autre réseau transfrontalier de médecine de montagne fut mis en place dans le programme Interreg ALCOTRA « RESAMONT », entre l'USL Vallée d'Aoste, les Hôpitaux du Pays du Mont-Blanc, l'ENSA, l'Ifremmont et la Fondation Montagne Sûre.

Une grande liberté est laissée aux États membres de l'UE. Certains cherchent à poursuivre des projets spécifiques à des zones de montagne à travers Interreg. L'UE est un bon soutien aux actions existantes spécifiques aux montagnes, mais elle dépend fondamentalement des impulsions des États. Dans cette série d'exemples, nous avons pu remarquer une tendance à privilégier les Alpes. Cette attention pour le massif est notamment manifestée par les deux programmes européens qui lui sont spécifiques et exclusifs : l'Espace alpin et la stratégie macrorégionale alpine de l'UE.

B. L'UE et son approche par massif : les Alpes et un début d'intérêt pour les Carpates

Il convient à présent de traiter des deux actions de la politique régionale de l'UE spécifiques au massif alpin. Procédant de manière chronologique, nous examinerons dans un premier temps l'Espace alpin (1), dans un deuxième temps la Stratégie régionale alpine (2) et dans un troisième temps les premiers signes d'une action de l'UE propre aux Carpates (3).

⁷⁸⁷ Ces trois régions sont *loco sensu* : la Savoie (Fr), la Vallée d'Aoste (It) et le Valais (Suisse).

⁷⁸⁸ Secrétariat transfrontalier de l'Espace Mont-blanc, « Rapport annuel de l'Espace Mont-blanc 2017 », pp. 19-22.

⁷⁸⁹ Une description des activités de l'organisation est accessible à l'adresse suivante

<http://www.ifremmont.com/sosmam.php>

1) Espace alpin : une vision géographique du massif

L'Espace alpin est un programme de coopération transnational financé par le FEDER ainsi que par des contributions privées et publiques⁷⁹⁰. La gestion du programme se veut efficace, minimaliste et avec une approche qui équilibre les structures nationales et transnationales ; le tout, dans le respect de l'article 5 du Règlement (EU) No 1303/2013⁷⁹¹.

L'organe décisionnel principal est le Comité du programme qui est composé de représentants de tous ses partenaires aux niveaux national et régional. Des représentants d'organismes pertinents, notamment la Convention alpine, ont un rôle de conseil. Le Comité se réunit une fois par an et définit les lignes directrices de l'Espace alpin. L'Espace dispose d'un Secrétariat permanent qui assure la communication interne et externe de l'organisation ainsi que la gestion quotidienne des programmes de l'Espace alpin.

L'autorité de gestion est assurée par différents représentants des partenaires à l'Espace. Ce rôle est actuellement assumé par le *Land* de Salzbourg (Autriche). Cette autorité gère les activités régulières de l'Espace alpin et assure une interface avec la Commission européenne et les autres partenaires. En tant que *Certifying authority*, ce même *Land* assure également le rôle de certification de documents et assure la gestion financière de l'Espace alpin. Le gouvernement autrichien est aussi responsable de l'autorité d'audit de l'Espace alpin.

Dans cette optique de communication, il existe aussi des points de contact nationaux pour chaque État participant qui assurent une sensibilisation locale, ces points de contact étant représentés par des coordinateurs locaux. Des groupes de travail transnationaux peuvent également être créés de manière *ad hoc*. Cette structure institutionnelle prévoit également une évaluation régulière de ses activités⁷⁹².

⁷⁹⁰ Les fonds de l'Espace alpin sont décrits sur leur site internet (en anglais) : <http://www.alpine-space.eu/about/the-programme/what-is-the-alpine-space-programme->

⁷⁹¹ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JO L 347 du 20/12/2013, p. 320-469.

⁷⁹² Plan d'évaluation de l'Espace alpin, « European territorial cooperation », adopté le 15-16 décembre 2015, pp. 4-5. Disponible en anglais sur le site de l'Espace alpin : http://www.alpine-space.eu/about/programme-documents/asp_evaluation-plan.pdf

La première décision de créer cet Espace fut prise après la création d'une communauté de travail et un projet pilote en 1997, en vertu de l'article 10 du Règlement pour les fonds structurels de la période 1994-1999⁷⁹³. En 2001, la Commission européenne approuve le programme dans le volet B « Coopération transnationale » de l'Interreg III « Espace alpin »⁷⁹⁴. Dans son communiqué de presse, la Commission considère que le programme « *vise principalement à promouvoir les activités de communication ainsi que le développement économique et territorial dans la région* »⁷⁹⁵, l'inscrivant dans une logique principalement anthropocentrique. Le programme fut conduit sur la période 2000-2006, fut renouvelé dans le cadre de différentes itérations de l'Interreg : l'Interreg IVB de 2007 à 2013 d'abord ; et aujourd'hui l'Interreg VB (de 2014 à 2020).

Le programme a quatre priorités. Elles peuvent se résumer dans l'objectif général d'améliorer la situation socio-économique de la zone alpine de manière écologiquement durable à travers la coopération transnationale. Le soutien offert est principalement financier. Le programme de l'Espace alpin a eu une fonction importante de coopération entre les États alpins, finançant 110 projets sur une période de quatorze ans. Dans son plan 2014-2020, l'Espace alpin a prévu d'investir 139 millions d'euros dans une série de projets. Les thèmes d'action ont été prédéfinis pour chaque période de programmation de sept ans⁷⁹⁶.

Le champ d'application de l'Espace alpin couvre une zone de 390 000 km². La carte correspondante est considérablement plus grande que celle de la Convention alpine⁷⁹⁷. Dans le territoire français, l'Espace alpin comprend les régions du Grand Est et de la Bourgogne-Franche-Comté, des zones qui ne sont pas traditionnellement comprises dans la zone alpine. L'Espace alpin développe ainsi une approche « macrorégionale » qui comprend des zones « périalpines ».

Cette vision large de l'arc alpin pose un problème de spécificité montagnarde pour des projets intégrés dans le programme de l'Espace alpin. Cette problématique fut soulignée à l'occasion d'une

⁷⁹³ Règlement (CEE) n° 2083/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 4254/88 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional (Journal officiel n° L 193 du 31/07/1993 p. 0034-0038).

⁷⁹⁴ Décision de la Commission du 19/12/2001 portant approbation du programme d'initiative communautaire Interreg IIIB "Espace alpin", entre l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, la Slovénie, la Suisse et le Liechtenstein (CCI n° 2000 RG 16 0 PC 020).

⁷⁹⁵ Communiqué de presse de la Commission européenne : « *Programme INTERREG: l'Union européenne apporte un concours de 59,7 millions d'euros à la coopération transnationale dans l'«Espace alpin»* », IP/02/622, Bruxelles, le 25 avril 2002 : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-622_fr.htm?locale=FR#file.tmp_Foot_1

⁷⁹⁶ Les quatre priorités du programme sont données en anglais sur le site internet de l'Espace alpin et les autres informations sur l'Espace alpin sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.alpine-space.eu/about/the-programme/programme-priorities->

⁷⁹⁷ Une carte comparative de l'Espace alpin, de la Convention alpine et de la stratégies macrorégionale de la région alpine est reproduite à la fin de ce paragraphe.

question posée à la Commission européenne par Luciano Caveri (ELDR)⁷⁹⁸. Sa question concernait la possibilité d'utiliser les fonds de l'Espace alpin dans les territoires non montagneux de cette zone. Luciano Caveri a souligné les risques liés à une approche large, en ajoutant : « [d]es démarches risqueraient d'amorcer une réaction d'incompréhension évidente de la part des populations montagnardes qui espéraient une concentration des ressources disponibles sur le territoire alpin proprement dit et non dans les villes de fond de vallée ou de la zone subalpine qui peuvent avoir accès à d'autres fonds ». Dans sa réponse, la Commission considère que le programme de l'Espace alpin a quatre objectifs qui ne sont pas spécifiques aux montagnes. Leur mise en œuvre ne dépend pas du type du terrain et par conséquent « aucun territoire faisant partie de la zone de coopération, qu'il soit ou non montagneux, ne peut être exclu de l'éligibilité au cofinancement ». L'approche de la Commission est donc purement fondée sur la zone géographique de l'Espace alpin et elle rejette tout critère exclusif propre à la notion de « montagne ». Le choix de projets, du volet 2014-2020, de l'Espace alpin illustre cette approche large et non-spécifique aux enjeux propres aux montagnes. Nous nous limiterons à deux exemples tirés des trente-trois projets dans le volet actuel de l'Espace alpin :

- le projet GaYA, qui a pour but d'encourager la participation de la jeunesse à la politique locale⁷⁹⁹ ;
- le projet « CoNSENSo - COmmunity Nurse Supporting Elderly iN a changing SOciety », qui a pour objectif d'améliorer la qualité des soins à domicile des personnes âgées, leur permettant de vivre dans la maison de leur choix aussi longtemps que possible.

Ces deux projets poursuivent des objectifs louables, mais ces derniers ne traitent pas des enjeux spécifiques aux zones de montagne. Cependant, ce constat mérite aussi d'être nuancé, car l'Espace alpin participe au financement de l'association « Réseau alpin des espaces protégés » (ALPARC)⁸⁰⁰. Cette association a signé un mémorandum de coopération avec le secrétariat permanent de la Convention alpine en 2013 et elle participe activement à la gestion de neuf cent aires protégées dans l'arc alpin.

L'Espace Mont-blanc a mis en place trois projet à travers l'Espace alpin en 2016⁸⁰¹ : le projet « Alpes » (*Alpine Ecosystem Services*), qui vise l'accumulation d'informations au niveau communal et leur centralisation dans l'Observatoire du Mont-Blanc ; le projet GRETA (*Near-surface Geothermal Resources in the Territory of the Alpine Space*), qui vise le développement de la géothermie dans l'Espace du Mont-Blanc et son intégration dans l'adaptation au changement

⁷⁹⁸ Extrait de la Question écrite E-3345/01 posée par Luciano Caveri (ELDR) à la Commission. Interreg 3 — Espace alpin (Journal officiel n° 160 E du 04/07/2002 p. 0100-0101).

⁷⁹⁹ Le détail de ce projet est donné sur le site de l'Espace alpin: <http://www.alpine-space.eu/projects/gaya/en/about>

⁸⁰⁰ Voir le site d'ALPARC : <http://www.alparc.org/fr/le-reseau-alparc/nos-financeurs>

⁸⁰¹ Secrétariat transfrontalier de l'Espace Mont-Blanc, rapport annuel de l'Espace Mont-blanc 2017, p. 23.

climatique ; et le projet 2030 (*Integrative Alpine wildlife and habitat management for the next generation*), qui vise la mise en place d'un projet pilote dans le territoire français de l'Espace Mont-Blanc pour sa préservation écologique.

Nous pouvons donc conclure que, dans le contexte de l'Espace alpin, l'UE voit le massif alpin comme une zone géographique et administrative comme une autre plus que comme une zone de montagne avec des caractéristiques propres. L'UE se limite à une capacité de soutien de projets liés à cet espace et, en conséquence, délègue l'initiative d'une approche spécifique aux montagnes aux acteurs locaux. Cette approche paraît révéler une incapacité de l'UE dans le domaine du droit transnational de la montagne. Mais ce premier constat est contrebalancé par une autre action clé, nominativement spécifique au massif alpin : le soutien financier de l'Espace alpin à la « stratégie alpine » de l'Union européenne⁸⁰², projet qu'il convient à présent de détailler.

2) La stratégie de l'UE pour la région alpine : un projet balbutiant

L'UE compte actuellement quatre stratégies macrorégionales : pour la région de la mer Baltique, pour la région du Danube, pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne et pour la région alpine. Ces stratégies sont des coopérations transnationales dans un but commun ; elles ne reposent pas sur la création de nouveaux fonds ou de nouvelles normes, mais sur la volonté commune de coordination des participants publics ou privés⁸⁰³. À ce propos, la Commission européenne a écrit en 2016 : « [c]ompte tenu du principe des « trois non » (*pas de législation, d'institution ou de moyens financiers de l'UE supplémentaires*), les stratégies macrorégionales s'intègrent aux initiatives et aux cadres stratégiques de l'Union existants (*par exemple, le RTE-T*⁸⁰⁴). Elles requièrent une action spécifique plutôt que de nouvelles initiatives politiques »⁸⁰⁵. L'élaboration précise des projets dépend des initiatives et des cadres existants. Le rôle de l'UE est d'assurer une coordination stratégique dans la mise en œuvre des stratégies choisies.

La Stratégie de l'Union Européenne pour la région alpine (SUERA) implique 48 régions appartenant à 7 pays : l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Slovénie, le Liechtenstein et la

⁸⁰² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une Stratégie de l'Union européenne pour la région alpine COM/2015/0366, extrait : « *Le programme transnational «Espace alpin» apportera une aide financière pour définir les modalités de gouvernance de la stratégie alpine* ».

⁸⁰³ Commission européenne, « Qu'est-ce qu'une Stratégie macro-régionale de l'UE? », Bruxelles, 2017, 4 p.

⁸⁰⁴ Le programme du réseau transeuropéen de transport.

⁸⁰⁵ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union, Bruxelles, le 16/12/2016 COM(2016) 805 final, pp. 2-3.

Suisse. Des représentants du cadre institutionnel de la Convention alpine et du programme de l'Espace alpin sont des observateurs de la Stratégie⁸⁰⁶. La concrétisation de la Stratégie fut relativement rapide. Les premières volontés pour une stratégies européenne des Alpes se sont manifestées dans des réunions et des résolutions de 2011 à 2013⁸⁰⁷. En 2013, le Conseil de l'Union européenne a invité la Commission européenne à élaborer une telle stratégie pour juin 2015⁸⁰⁸. La préparation du projet a inclus un processus consultatif avec des intervenants publics, privés et des experts, notamment une consultation en ligne du public. En décembre 2014, une rencontre des parties intéressées s'est tenue. La Déclaration de Milan⁸⁰⁹, issue de cette réunion, établit la structure institutionnelle de la SUERA⁸¹⁰ ainsi que ses objectifs. Un plan d'action pour la Stratégie fut dévoilé par la Commission européenne en juillet 2015⁸¹¹.

A ses origines la SUERA souligne la richesse économique, naturelle et culturelle des Alpes. Cependant, elle justifie son action par les inégalités socio-économiques des régions alpines et les vulnérabilités de leur environnement à la surexploitation économique. Le transport est notamment donné comme domaine d'activité économique à traiter⁸¹². Malgré quelques considérations écologiques, les objectifs de la SUERA se définissent principalement en termes humains. Les deux premiers objectifs de la stratégie concernent la croissance économique des régions ainsi que le développement de réseaux de transport et de communication⁸¹³. L'objectif « coopération » vise la création d'un « *modèle de gouvernance macrorégionale solide pour améliorer la coopération* ». Parmi ces quatre objectifs, un concerne la préservation de l'environnement, son exploitation efficace

⁸⁰⁶ Le rôle de la Convention alpine dans la Stratégie est donnée sur le site de cette dernière : <http://www.alpine-region.eu/observers>

⁸⁰⁷ La résolution « Arge Alp » adoptée en juin 2011, la Décision « Bad Ragaz » adoptée en juin 2012 et la Résolution du Parlement européen du 23 mai 2013 sur une stratégie macrorégionale pour les Alpes (2013/2549(RSP)). Le détails de l'histoire de la stratégie ont donné, en anglais, à l'adresse suivante : <https://www.alpine-region.eu/eusalp-history>

⁸⁰⁸ Voir la Communication du Conseil : General Secretariat of the Council, Communication EUCO 217/13, Conclusions du 19/20 December 2013, 26 p.

⁸⁰⁹ European Union Strategy for the Alpine Region (EUSALP), Milan Declaration of the Alpine States and Regions, adoptée à la EUSALP Stakeholder Conference le 1er décembre 2014 à Milan.

⁸¹⁰ La SUERA tient une Assemblée générale annuelle et un « *executive board* » qui assure la gestion principale des projets ; la Commission européenne assure la coordination générale et une région assure la présidence de la Stratégie pour une année.

⁸¹¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une Stratégie de l'Union européenne pour la région alpine, 28/07/2015, COM/2015/0366 final, 13 p.

⁸¹² *Ibid.*, p. 6 : « *L'objectif principal de réduction des incidences environnementales du transport à travers les Alpes doit aller de pair avec une bonne connectivité au niveau local, pour assurer l'équilibre entre le développement économique et démographique de l'ensemble de la région* ». Il est intéressant de préciser que cet intérêt pour le transport marque une évolution de l'attitude de l'Union européenne. En 2001, la commission européenne avait considéré que la thématique des transports dans les Alpes ne pouvait pas être prise en charge par l'UE. L'UE a également refusé de ratifier le protocole « Transport » de la Convention alpine jusqu'en 2013.

⁸¹³ *Ibid.*, pp. 5-8 ; les titres complets des objectifs sont « *un accès équitable à l'emploi, en s'appuyant sur la forte compétitivité de la région* » et « *une accessibilité interne et externe durable* ».

et la prévention des risques naturels⁸¹⁴. Dans la Stratégie, l'environnement comprend également le patrimoine humain.

Pour justifier la SUERA, le Parlement souligne les richesses de la région alpine sur le plan économique et ses caractéristiques naturelles uniques. Malgré ces avantages, le massif est particulièrement vulnérable au changement climatique qui met son environnement, sa biodiversité et les conditions de vie de ses habitants dans des situations à risques. La SUERA a également pour but d'affronter les enjeux démographiques du massif (notamment le vieillissement de sa population), d'assurer une gestion de son réseau de transport et un degré élevé de saisonnalité dans l'économie alpine. Au-delà des considérations environnementales, le Parlement souligne le besoin de rendre la région plus compétitive, d'assurer une gestion efficace et durable de ses ressources énergétiques⁸¹⁵. Les stratégies et les programmes sont les suivants : les stratégies relatives au marché unique du numérique, à la biodiversité et à la sylviculture, à l'adaptation au changement climatique, ainsi qu'aux programmes-cadres européens de recherche et de développement et aux programmes de développement rural⁸¹⁶.

La stratégie en est balbutiant ; il est donc difficile d'en tirer des conclusions précises⁸¹⁷. Nous pouvons observer des initiatives encouragées par un accompagnement technique et organisationnel de l'UE. Il s'agit également de la manifestation d'une volonté de considérer les Alpes d'une manière large et intégrée, en prenant en compte leurs aspects sociaux, économiques, culturels et écologiques. Cela témoigne d'un changement d'approche, sans création de normes juridiques. En effet, la Stratégie ne vise aucune modification de la « législation » de l'UE, mais elle entend renforcer sa mise en œuvre dans la région alpine. En 2015, le Parlement a donné les exemples suivants de législations pertinentes pour les Alpes : les Directives dites « Oiseaux » et « Habitats » ainsi que les directives-cadres sur l'eau, la stratégie pour le milieu marin, les nitrates, la qualité de l'air ambiant, les plafonds nationaux d'émission et les déchets. La structure coopérative de la SUERA doit aussi

⁸¹⁴ *Ibid.*, pp. 5-8 ; le titre complet de cet objectif est « un cadre environnemental plus inclusif et des solutions énergétiques renouvelables et fiables pour l'avenir ».

⁸¹⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁸¹⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une stratégie de l'Union européenne pour la région alpine, 28/07/2015, COM/2015/0366 final, pp. 10-11.

⁸¹⁷ Extrait du Rapport COM(2016) 805 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union, 16/12/2016, Bruxelles, p. 10 : « Il n'est pas encore possible de tirer de conclusions de la mise en œuvre de la stratégie ».

viser une meilleure application des politiques et des programmes préexistants de l'Union pertinents pour les Alpes⁸¹⁸.

Cette approche d'accompagnement et de coordination de l'UE pourrait potentiellement s'appliquer à d'autres massifs. Cette idée a été avancée pour le massif des Carpates et il convient à présent de la développer.

3) Ébauche politique d'une stratégie pour les Carpates dans la politique régionale de l'UE

La faible prise de position de l'UE par rapport à la Convention des Carpates est problématique. Depuis sa création, l'UE a refusé de signer ou de ratifier la Convention malgré les demandes répétées issues de cette dernière⁸¹⁹. En 2013, Mme Dăncilă a posé une question à la Commission européenne concernant la possibilité créer une stratégie de l'UE pour la région des Carpates⁸²⁰. Mme Dăncilă considérait que la stratégie existante de l'UE pour la région du Danube était insuffisante pour répondre aux enjeux spécifiques du massif. Dans sa réponse, la Commission a rejeté cet argument, considérant que les Carpates étaient couvertes géographiquement et thématiquement par la stratégie de l'UE pour la région du Danube⁸²¹. La Commission a souligné que les institutions de la Convention des Carpates participaient activement à la mise en œuvre des thématiques de la stratégie existante⁸²² et citait les résultats positifs donnés dans son rapport de mise en œuvre des macrostratégies de l'UE (2013)⁸²³.

⁸¹⁸ Extrait de la Communication COM/2015/0366 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une stratégie de l'Union européenne pour la région alpine, 28/07/2015 : « *Bien qu'elle ne nécessite aucune modification de la législation de l'Union, la stratégie EUSALP vise à renforcer les politiques de l'Union en rapport avec la région alpine* ».

⁸¹⁹ Voir la Décision de 2006 COP1/1 « Cooperation with the European Union », considérant 7, la Décision de 2008 COP2/11 « Cooperation with the European Union » considérant 12 et la Décision de 2011 COP3/10 « Cooperation with the European Union » considérant 5. La Décision 2014 COP4/11 « Cooperation with the European Union » ne fait pas de référence à l'accession possible de l'UE à la Convention des Carpates. Il semblerait que le problème soit donc réglé.

⁸²⁰ Questions écrites par les membres du Parlement européen avec les réponses données par l'institution européenne concernée, OJ C 228, 17/07/2014, pp. 1-603.

⁸²¹ Questions écrites par les membres du Parlement européen avec les réponses données par l'institution européenne concernée, OJ C 228, 17/07/2014, pp. 1-603, extrait de la question : « *Son plan d'action définit des projets concrets répondant aux enjeux des Carpates, comme les domaines prioritaires de «l'Énergie», «la Culture et le tourisme», «la Qualité des eaux», «les Risques environnementaux» et «la Biodiversité»* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Its action plan sets out concrete projects responding to the challenges of the Carpathians, such as in the priority areas of 'Energy', 'Culture and Tourism', 'Quality of Waters', 'Environmental risks' and 'Biodiversity'* ».

⁸²² Les thématiques de cette stratégie sont : la connectivité (transports durables et réseaux d'énergie), la protection de l'environnement, des ressources d'eau et la gestion du risque, le développement socio-économique (culture, éducation, recherche, tourisme, développement rural, marché intérieur) et l'amélioration de la gouvernance (capacités institutionnelles et sécurité interne).

⁸²³ Rapport COM(2013) 468 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales, Bruxelles, 27/06/2013.

Il convient cependant de préciser que le rapport de 2013 de la Convention ne cite pas d'exemple de projets spécifiques aux Carpates ou aux montagnes. Le rapport le plus récent de la Commission (2016) ne fait pas de référence aux Carpates dans les résultats issus de la stratégie⁸²⁴. Cette approche de la Commission (en 2013) rejette la notion de la spécificité montagnarde en refusant d'accorder aux Carpates une stratégie ou politique qui leur serait propre.

Malgré l'attitude de la Commission européenne, cette tendance a changé au sein de l'Union européenne. Une série d'exemples de 2014 à 2018 montre une prise en compte explicite et spécifique des Carpates par différentes entités de l'UE.

Le groupe « région des Carpates » fut intégré dans le comité des régions de l'UE en 2016 ; ce groupe a notamment pour objectif la mise en place d'une stratégie macrorégionale des Carpates⁸²⁵. Une telle présence renforce l'identité et la spécificité d'un massif au sein de l'UE. Les institutions de la Convention des Carpates coopèrent également avec l'UE dans la mise en œuvre de leurs protocoles. En effet, en 2014, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a signé un « accord de partenariat »⁸²⁶ avec la Convention des Carpates. Cet accord a pour objectif d'assurer une coordination entre les deux entités en ce qui concerne le partage d'informations scientifiques et techniques pertinentes par rapport à leurs objectifs respectifs. L'accord n'est pas obligatoire et précise explicitement qu'il ne peut pas créer d'obligations juridiques ou financières pour ses parties⁸²⁷. Cet accord fut traduit en un plan de travail commun 2014-2016, qui fut renouvelé pour la période 2016-2017. En 2016, une série de partenariats sont également mis en place entre la Convention des Carpates et la Stratégie de l'UE pour le Danube dans les domaines de la mobilité rail-route-air, de la qualité de l'eau et du développement durable⁸²⁸.

Pour conclure, les deux actions de l'UE propres au massif alpin illustrent les forces et les faiblesses de l'UE en ce qui concerne une politique propre aux montagnes. L'intérêt de l'UE pour ce massif lui confère une importance politique donnant une impulsion à la création de projets pour son développement durable ou sa protection durable. Le soutien matériel et technique de l'UE permet à

⁸²⁴ Rapport COM(2016) 805 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union, Bruxelles, 16/12/2016, pp. 7-9.

⁸²⁵ Le groupe interrégional se donne l'objectif suivant : « Intensifier le lobbying lié à la région des Carpates au niveau de l'UE afin d'encourager l'engagement politique et de faire de la stratégie macrorégionale une priorité » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « To intensify lobbying related to the Carpathian region at EU level in order to encourage political engagement and make the macro-regional strategy a priority ».

⁸²⁶ Partnership agreement dans l'anglais original du texte.

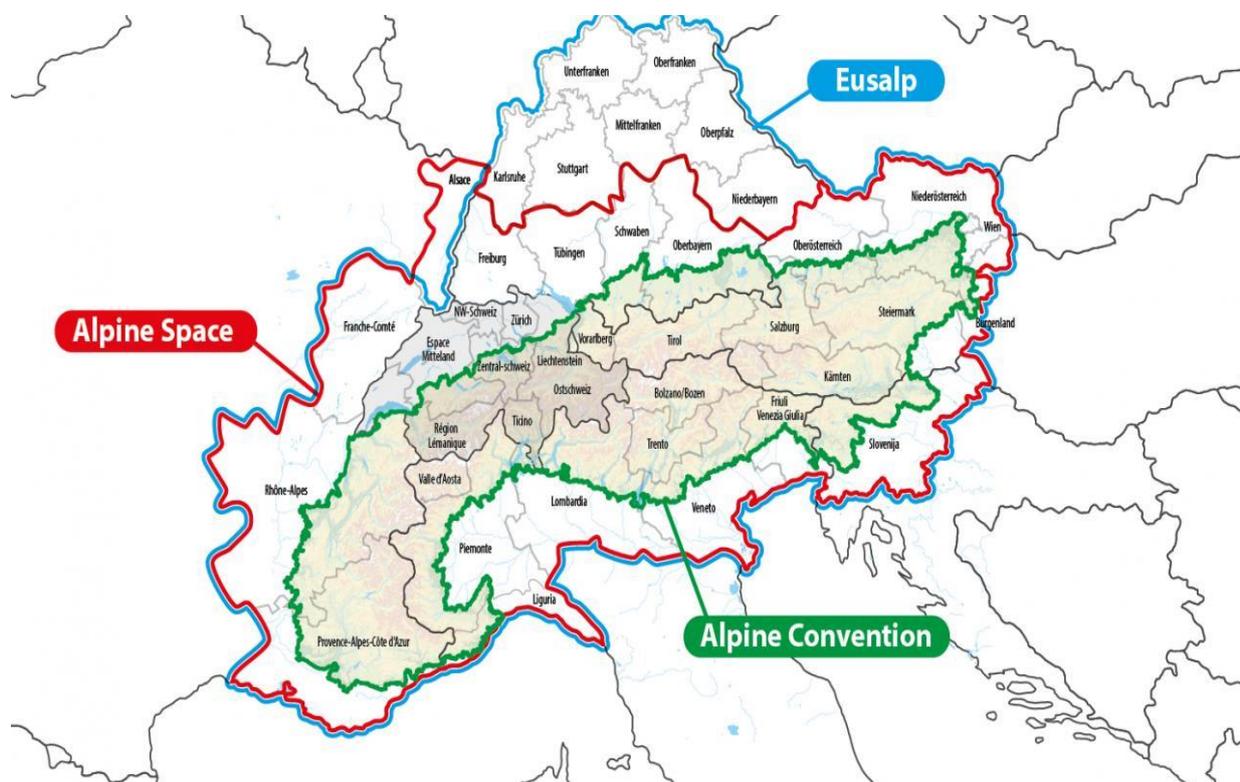
⁸²⁷ Partnership agreement between the Carpathian Convention and the European Environmental Agency (2014), p. 5.

⁸²⁸ Décision COP5/2 (2016) de la cinquième COP de la Convention des Carpates, « Partenariat avec Stratégie pour le Danube pour la mise en œuvre de la Convention des Carpates ».

ces projets de se concrétiser. Cependant, ces actions restent volontaires de la part des acteurs ; il n'y a pas d'obligation formelle d'agir. L'Union européenne ne peut imposer le développement durable de la montagne ; elle ne peut que l'encourager. De plus, vu la nature des objectifs de l'UE, ces projets visent principalement des buts socio-économiques.

Il est peu aisé pour l'UE de donner une définition exacte des zones de montagne, les critères restant ceux issus de la PAC. Une notion abstraite de montagne existe dans les États membres de l'UE depuis 1975, mais cette dernière ne peut se définir d'une manière exacte sur une carte. Une difficulté similaire se manifeste pour les Alpes. Les deux actions de l'UE visant ce massif renvoient à deux délimitations distinctes, elles-mêmes différentes de celle de la Convention alpine⁸²⁹. Il semblerait donc que les délimitations exactes des actions spécifiques à un massif dépendent de leurs objectifs respectifs. Leur mise en œuvre pourrait dépendre de certains types de découpages administratifs, de critères socio-économiques ou de caractéristiques topographiques. Ces nuances de définition de la montagne seront explorées davantage dans le sixième chapitre de la présente thèse.

Carte comparant la différents champs d'application des politiques alpines (source Eusalp)⁸³⁰



⁸²⁹ Voir la carte ci-après comparant les différents champs d'application des politiques alpines pour plus de détails.

⁸³⁰ Titre original : EUSALP in a view 08/01/2016

Conclusion de chapitre : l'Union européenne, un organisme économique de soutien proposant un cadre limité

L'UE développe nominativement des politiques spécifiques aux montagnes. Elle a un programme de soutien à l'agriculture montagnarde, une possibilité de labellisation des produits issus de cette activité et identifie explicitement les montagnes comme des zones à soutenir dans sa politique régionale. Cette dernière a également créé des programmes spécifiques au massif alpin, sous la forme de l'Espace alpin et de la stratégie macrorégionale pour la région alpine.

La difficulté systématique, avec l'approche de l'UE, est la définition précise de la montagne ou des « zones montagneuses ». La notion européenne de montagne est restée limitée par l'approche issue de la PAC. La définition donnée par la politique agricole de l'UE a laissé une large marge de manœuvre aux États dans son application, mais elle a été réduite avec le temps à une conception purement anthropocentrique liée aux difficultés d'exploitation. L'application large de la définition des « montagnes » dans les pays scandinaves a privé cette dernière de toute spécificité et, par-là, d'une partie de sa crédibilité. Bien entendu, il ne faut pas généraliser cette observation. La majorité des pays de l'UE ont défini leurs zones de montagne d'une manière cohérente avec des critères géographiques. Cette expérience s'est répétée avec les Règlements de l'UE sur les mentions de qualité « produits de montagne ». La réglementation européenne se limite à identifier l'origine montagnarde des produits, mais ne prévoit aucun critère de qualité. La création de logos « produit de montagne » est déléguée à d'autres acteurs. L'UE, semble-t-il, se limite donc à soutenir des initiatives nationales, mais avec un cadre souple.

Cette approche flexible et cette définition de la montagne fondée sur les critères anthropocentriques de la PAC fut reprise par la politique régionale de l'UE. L'attention de cette dernière aux montagnes témoigne d'une vision plus large et complète des enjeux humains et, en théorie, des caractéristiques écologiques de ces écosystèmes. Cependant, cette politique régionale est principalement un cadre soutenant des initiatives extérieures à l'UE. Celui-ci se retrouve dans un rôle similaire à celui que nous avons observé à propos de l'ONU dans le chapitre précédent. L'Union est donc un soutien pour des projets existants et futurs qui peuvent potentiellement traiter des enjeux spécifiques aux montagnes. Cette même dynamique s'est poursuivie avec les deux projets de l'Union qui visent les Alpes.

En effet, l'Espace alpin et la stratégie macrorégionale de la région alpine représentent tous les deux une approche propre à un massif. Cette position paraît plus pertinente, puisqu'elle évite la

définition de la montagne héritée de la PAC. Elle permet de prendre en compte les caractéristiques propres aux massifs et finalement minimise le nombre de pays qui doivent coopérer pour la mise en œuvre du projet. Malgré tout, ces projets sont des cadres de soutien à des initiatives déléguées à des acteurs extérieurs à l'Union et cette approche laisse une large marge de manœuvre dans leur thématiques. La notion d' « Espace » alpin est vue comme une zone géographique et non comme un massif avec des caractéristiques et des enjeux propres à sa nature montagnarde. Il est trop tôt pour conclure si la stratégie macrorégionale représente un tournant véritable par rapport aux enjeux spécifiques aux zones de montagne. Si la stratégie est un succès, un projet similaire pour la région des Carpates serait l'outil idéal de l'UE pour soutenir la Convention propre à ce massif.

Ce constat consolide la conclusion générale que nous pouvons tirer de ce titre au sujet des grandes institutions transnationales : l'ONU et l'UE. Ces organisations sont des structures d'accompagnement, elles ne sont pas des structures de création d'un droit propre aux montagnes. L'identification des « montagnes » comme des zones spécifiques d'action a un poids politique non négligeable. La reconnaissance de la spécificité de la montagne et la présence de politiques qui leur sont dédiées influencent les actions des États membres de l'UE. Le soutien matériel et technique donné par l'UE est également un atout pour le développement du droit transnational puisqu'il permet à des États, des régions et des entités privées de concrétiser les grands principes à travers des projets ponctuels. C'est pour cette raison qu'il serait utile que l'UE signe et ratifie la Convention des Carpates, comme elle l'a fait pour celle des Alpes.

Des difficultés pratiques (la délimitation précise de la montagne) et politiques (la définition du rôle exact de l'UE) rendent la création d'une Convention de la montagne européenne utopique. Une solution pragmatique et pertinente semble ainsi de continuer à développer le droit transnational de la montagne à travers des accords limités à un massif, avec le soutien des grandes institutions transnationales publiques et privées.

Partie 2. Le droit transnational de la montagne : des normes juridiques cohérentes nécessitant une application régionale

Ayant passé en revue les textes d'un DTM potentiel, il convient à présent de détailler leur contenu et de se demander si ce *corpus* potentiel du DTM recèle des principes juridiques cohérents et récurrents. Les textes seront analysés de manière systématique, ce qui permettra de repérer ces principes et leurs différentes formulations. La récurrence de différents principes ou notions sera démontrée par leur répétition dans différents textes issus de zones géographiques et de « moments historiques » divers. En conséquence, cette partie contiendra de nombreuses citations des normes du DTM et les intitulés de différents articles seront livrés quand ils sont pertinents. Par exemple, pour démontrer qu'une obligation de préservation du milieu montagnard est récurrente à travers les normes du DTM, plusieurs formulations la révélant seront citées.

Ces normes sont celles qui ont été identifiées comme telles dans la première partie de cette thèse. En raison de leur importance, les deux conventions européennes visant une région de montagnes seront utilisées : la Convention alpine et la Convention des Carpates. Les trois déclarations mondiales issues des sommets mondiaux de l'environnement (l'Action 21, adoptée au sommet de Rio de 1992, le Plan de mise en œuvre du sommet mondial pour le développement durable tenu à Johannesburg en 2002 et la Déclaration « L'Avenir que nous voulons » issue de la Conférence Rio+20 en 2012) seront aussi utilisées ; elles manifestent une volonté mondiale unifiée. Les documents présentant les justifications de l'Année internationale de la montagne en 2002 le seront également. Pour renforcer l'aspect global de notre étude, des déclarations issues d'autres continents, notamment l'Asie et l'Amérique du Sud, seront enfin analysées.

Cette partie traitera d'abord des principes fondamentaux du DTM, de ceux qui définissent la notion de « montagne » : la définition de la « spécificité montagnarde » et les méthodes de délimitation du champ d'application des différentes normes du DTM. Ensuite, il conviendra de détailler les principes découlant de la notion du développement durable de la montagne.

Titre 1. La spécificité montagnarde : le fondement du droit transnational de la montagne

Ce titre s'attachera à un principe fondamental, qui justifie l'existence même du DTM : la spécificité de la montagne. D'après ce principe, par leur faisceau de caractéristiques uniques, les enjeux propres à la montagne justifient des normes exclusives et spécifiques afin qu'ils soient traités de manière satisfaisante. Les montagnes ne peuvent donc pas être simplement intégrées dans le droit des zones rurales ou des régions défavorisées.

Fidèle à l'approche historique de la thèse, ce titre présentera l'évolution chronologique des formulations du principe et ses justifications. Un nouveau *corpus* de droit transnational doit être développé si ces caractéristiques uniques sont reconnues sur le plan juridique et démontrées dans les faits. La difficulté de définir ou de délimiter la montagne ou les zones de montagne sera d'abord évoquée (Ch. 1). Ce titre analysera dans un second temps les différentes approches de la problématique en question, puis l'application de la spécificité montagnarde d'une manière plus pragmatique et géographique (Ch. 2.).

Chapitre 1. De l'implicite à l'explicite : une reconnaissance progressive de la spécificité montagnarde

La spécificité montagnarde est le fondement du droit transnational de la montagne. Il s'agit du constat que les montagnes ont besoin d'une action politique qui leur soit propre et exclusive, car elles ont une série de caractéristiques les rendant uniques. Ces caractéristiques découlent logiquement de leurs spécificités physiques des montagnes : leur élévation et leur pente par rapport à la topographie environnante. Ces montagnes ne peuvent pas simplement être prises en compte par d'autres corps de règles génériques. De plus, le *corpus* spécifique aux montagnes doit être intégré et complet, c'est-à-dire qu'il doit prendre en compte toutes les caractéristiques spécifiques des montagnes sur le plan humain et environnemental. Ce faisceau de caractéristiques est la justification du droit transnational de la montagne. Il informe également sur son contenu et ses principes.

Le présent chapitre a pour objectif de détailler les aspects de la spécificité montagnarde ainsi que d'identifier ses bases juridiques et factuelles. Cet exercice est essentiel pour s'assurer de la pertinence du principe de la spécificité montagnarde : pour que ce dernier soit la justification de la création d'un nouveau *corpus* de droit, il doit être exact. Afin que la spécificité montagnarde soit un outil politique et juridique efficace, elle doit être épurée de toute déclaration simpliste, trop généraliste et ne doit pas se limiter à un seul aspect de la montagne. Comme exemple de pratique à éviter, nous pouvons citer l'approche de l'Union européenne par rapport à la montagne, qui limite sa conception de cette dernière presque exclusivement à l'agriculture. Nous apporterons également des nuances par rapport à certaines notions, telles que la pauvreté des populations de montagne.

Nous examinerons tout d'abord les textes du droit transnational de la montagne cités dans le premier titre de cette thèse. Nous pourrions ainsi identifier les formulations acceptées de la spécificité montagnarde et les comparer à des études scientifiques. Pour contextualiser les principes juridiques fondamentaux du droit transnational de la montagne, ils seront présentés de manière chronologique. Cette approche permettra de mesurer leur évolution et leur cohérence de 1978⁸³¹ à aujourd'hui. Après avoir suivi et établi la formulation actuelle de la notion de spécificité montagnarde dans un premier temps (Section 1), nous établirons sa base factuelle, nuançant le cas échéant, certaines formulations (Section 2). Dans une volonté d'éviter une approche eurocentrée, les textes cités, académiques ou politiques, seront issus de plusieurs horizons : européen, asiatique, africain, sud-américain et bien sûr

⁸³¹ La Déclaration de Lugano (1978), en Annexe à la Résolution 109 de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe « sur la Conférence des régions de l'arc alpin », sera utilisée comme l'un des premiers exemple du DTM.

mondial⁸³².

⁸³² Il n'existe pas de documents originaux de l'Amérique du Nord et de l'Océanie.

Section 1. Les justifications de la spécificité montagnarde liées à ses origines historiques

Cette section a pour objectif d'identifier les étapes clés de la reconnaissance du besoin de normes propres aux montagnes. Pour atteindre ce but, notre réflexion sera chronologique. Nous commencerons par l'analyse des premières volontés manifestées pour la création de normes propres à un massif : les Alpes. Ce travail permettra d'identifier les arguments avancés pour justifier une telle innovation. Cette initiative européenne fut reprise et élargie au niveau mondial. Nous identifierons donc les arguments, fondés sur le faisceau de caractéristiques propres aux montagnes, justifiant la généralisation d'une idée pour un massif à tout un écosystème. Cette approche permettra d'identifier la formulation de la spécificité montagnarde reconnue et acceptée systématiquement au niveau mondial. L'identification des premières utilisations explicites de la « spécificité » montagnarde sera d'un grand intérêt. Il convient de préciser que les premières initiatives européennes n'avaient pas pour objectif de créer une nouvelle catégorie de droit transnational, mais de réagir à une lacune.

Chronologiquement, la première norme juridique propre à un massif est la Convention alpine. Nous analyserons donc les arguments avancés pour justifier sa création et leurs évolutions dans les protocoles de ladite convention. La Convention des Carpates sera également intégrée, de manière chronologique, dans cette section. Cette seconde norme est directement inspirée de la Convention alpine ; les évolutions dans son appréhension de la spécificité montagnarde seront d'un grand intérêt. Les textes issus de l'ONU serviront de référence lorsque nous traiterons ensuite de la reconnaissance du principe de la spécificité montagnarde au niveau mondial. Les formules adoptées par cette organisation, notamment son assemblée générale, manifestent un consensus mondial sur une thématique. Pour prouver que ce consensus est systématique, lui donnant un poids politique plus important, nous identifierons les formulations et arguments utilisés de manière répétée.

L'objectif de cette section est de démontrer une reconnaissance mondiale et systématique d'un faisceau de caractéristiques justifiant la création d'une nouvelle catégorie de normes transnationales. Tenant compte de ces précisions, notre analyse chronologique de l'apparition progressive de la notion de la spécificité montagnarde sera divisée en deux temps. Tout d'abord, nous étudierons les justifications d'une norme propre au massif alpin qui ont été avancées par la CIPRA et élargies à l'échelle européenne par le Conseil de l'Europe (§ 1). Après le succès et la concrétisation du principe de la spécificité montagnarde par la Convention alpine, il conviendra d'étudier la reconnaissance et les formulations du principe à l'échelle mondiale par l'ONU (§ 2). Cette thèse a aussi pour but d'envisager les potentialités futures du DTM ; à la lumière de la reconnaissance par la Nouvelle-Zélande de la personnalité juridique du Mont Taranaki en 2017, il importera donc d'analyser une

conséquence possible de la spécificité montagnarde : la reconnaissance éventuelle de la personnalité juridique des montagnes (§ 3).

Paragraphe 1. Les premiers pas dans le massif alpin : un échange entre le Conseil de l'Europe et la CIPRA

Le développement de la notion de spécificité montagnarde a commencé dans les Alpes avec la CIPRA et fut reprise par le Conseil de l'Europe. En parallèle, nous pouvons relever des actions ponctuelles de coopération dans le massif alpin : la communauté de Travail des Alpes centrales (ARGE-ALP, 1972), des Alpes de l'Est (ALPE-ADRIA, 1978) et des Alpes Occidentales (COTRAO, créée en 1982)⁸³³. Nous pouvons également citer le Parc international du Mont-Blanc créé, par la Déclaration de Locarno, le 8 novembre 1988.

La justification de cette innovation juridique correspondrait à trois aspects intrinsèques des régions de la montagne : leurs ressources, leurs vulnérabilités et leur nature transnationale. Les montagnes, comme les fleuves, marquent naturellement des frontières. En conséquence, une politique visant un massif montagnard doit être transnationale pour être cohérente. Il conviendra de détailler les arguments justifiant ces différentes approches et leurs points communs. Ce paragraphe analysera tout d'abord le développement de l'idée de spécificité montagnarde à partir des travaux de la CIPRA et de la notion d'agriculture de montagne (A). Notre étude ira ensuite au-delà des conceptions purement humaines, pour considérer l'application en Europe de la spécificité montagnarde avec la Convention alpine (B).

⁸³³ Prise à titre d'exemple, cette communauté est une association formalisée par un protocole d'entente enregistré par la France, l'Italie et la Suisse à Marseille en 1982. Les entités membres sont les cantons de Genève, du Valais et de Vaud pour la Suisse ; les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur pour la France ; et les régions de la vallée d'Aoste, du Piémont et de la Ligurie pour l'Italie. Le groupe ne semble plus être actif aujourd'hui.

A. Le constat d'un besoin d'action élargi des Alpes à l'Europe

En procédant de manière chronologique, nous étudierons tout d'abord la notion d'un droit spécifique aux Alpes (1), pour ensuite voir les raisons de l'extension de l'idée de la spécificité à toutes les montagnes européennes (2).

1) Les besoins spécifiques des Alpes : les germes d'un nouveau *corpus* de droit

Le besoin d'un document propre à la montagne fut intimement lié au développement de l'idée d'un document propre aux Alpes par la CIPRA⁸³⁴. L'enjeu était de distinguer l'écosystème de la montagne des autres écosystèmes et de thématiques transversales du droit de l'environnement. Cet enjeu existe depuis plus de cinquante ans en Europe. En 1952, la CIPRA a demandé la rédaction d'une convention protégeant les Alpes et leurs ressources dans ses documents fondateurs⁸³⁵. Presque quarante ans plus tard, elle l'a obtenu, en étant l'une des forces créatrices de la Convention-cadre des Alpes. En parallèle avec les déclarations sur les montagnes européennes du Conseil de l'Europe, la CIPRA a demandé la création d'une Convention alpine.

La vision des Alpes véhiculée par la CIPRA fut déterminante dans la définition actuelle de la montagne, et par là, de sa spécificité. Les thématiques centrales étaient l'environnement montagnard, ses habitants et la relation entre les deux. L'attitude de la CIPRA envers les questions socio-économiques et humaines a évolué depuis sa création. A son origine, l'ONG se limitait à la protection de l'environnement ; mais, constatant l'insuffisance de cette approche, l'intégration de l'être humain dans les efforts de protection de la CIPRA devint essentielle⁸³⁶. En effet, comme l'écrit celle-ci :

⁸³⁴ Convention alpine (1991), préambule : « *Conscientes que les Alpes constituent l'un des plus grands espaces naturels d'un seul tenant en Europe et un cadre de vie, un espace économique, culturel et récréatif au cœur de l'Europe, se distinguant par sa nature, sa culture et son histoire spécifiques et variées, auquel participent de nombreux peuples et pays* ».

⁸³⁵ Price (M. F.), *Co-operation in the European Mountains I: The Alps*, Cambridge, IUCN, 1999, p. 13 : « *En 1952, la Commission internationale pour la protection des régions alpines (CIPRA; depuis 1990, Commission internationale pour la protection des Alpes) a été fondée par des représentants de quatre États alpins - l'Autriche, la France, l'Italie et la Suisse - et des organisations de protection de la nature et d'alpinisme et l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), récemment créée. Dans ses documents fondateurs, la CIPRA a appelé à une convention sur la protection de l'environnement alpin et de ses ressources naturelles* ». (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *In 1952, the International Commission for the Protection of the Alpine Regions (CIPRA; since 1990, the International Commission for the Protection of the Alps) was founded by representatives of four Alpine states - Austria, France, Italy, and Switzerland - and of German nature protection and mountaineering organisations and the recently established International Union for the Conservation of Nature (IUCN). In its founding documents, CIPRA called for a convention to protect the Alpine environment and its natural resources* ». D'après le document : CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, CIPRA info n° 64, 2002, p. 14 (la phrase : « *La tâche certainement la plus importante de la Commission pour la protection des Alpes doit être d'élaborer une Convention alpine internationale et de veiller à son acceptation par les pays concernés* » figure dans les documents préalables à la fondation de la CIPRA, datés de 1951).

⁸³⁶ CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, [...] *op. cit.*, p. 2.

« [t]andis que dans les années 50 et 60, il s'agissait avant tout de «conserver» le paysage, dans les années 80, on s'est mis à prendre davantage en compte l'être humain et le développement de son espace de vie »⁸³⁷.

Cette intégration précoce du concept de relation entre l'humain et la nature (l'un des principes fondamentaux du développement durable) dans les projets de la CIPRA, s'est accompagnée d'une vision complète du massif. Il ne s'agissait plus d'une série de difficultés à résoudre liée aléatoirement à une zone géographique, mais d'une prise en compte de l'ensemble de la zone sur le plan environnemental et humain. En effet, selon la CIPRA a écrit : « [d]ans les années 50, 60 et jusqu'aux années 70, on faisait généralement valoir l'importance scientifique d'une espèce ou d'une région. Plus tard, on fit davantage appel à des motivations pragmatiques, comme le maintien des conditions de vie »⁸³⁸. Pendant les années 1980, l'ONG alpine a choisi de privilégier les thèmes plus larges, supra-régionaux, et a « fait un pas vers une conception globale de la protection de la nature et de l'environnement dans l'espace alpin, qui s'exprimait notamment dans les efforts entrepris pour créer une Convention alpine »⁸³⁹.

Cette évolution de la vision de la CIPRA s'est manifestée aussi par le plan d'action pour les Alpes (1974). Ce plan fut adopté au Symposium international sur l'avenir des Alpes⁸⁴⁰, organisé par l'UICN⁸⁴¹ et le CAI en collaboration avec WWF international, la CIPRA, l'Euregio Alpines, l'UIAA, la Société italienne du WWF et le Festival international du film de montagne et d'exploration « Ville de Trente ». Le texte souligne les dangers auxquels les richesses humaines et écologiques propres aux Alpes sont exposées : « [b]ien que les Alpes n'aient jamais connu d'unité politique, le genre de vie et les activités de leurs populations présentent des caractéristiques d'une similitude frappante. Cet héritage est en danger »⁸⁴². Le texte souligne l'importance d'« une planification coordonnée des Alpes en tant qu'ensemble écologique pour la conservation de leur valeur »⁸⁴³. Tout en soulignant les caractéristiques fondamentales des Alpes, le plan d'action identifie également celles de la montagne en général : « en raison des servitudes et des dangers inhérents à la montagne, avant d'autoriser des projets susceptibles d'altérer les paysages alpins - et notamment tout projet ou toute extension de grands travaux - les conséquences de ceux-ci pour l'environnement doivent être évaluées »⁸⁴⁴.

⁸³⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁸³⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁸³⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁸⁴⁰ Le Symposium s'est tenu du 31 août au 6 septembre 1974 à Trente (Italie).

⁸⁴¹ Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN).

⁸⁴² Extrait du préambule du Plan d'action pour les Alpes (1974), adopté au Symposium international sur l'avenir des Alpes.

⁸⁴³ *Ibid.*, p. 1.

⁸⁴⁴ Le plan d'action pour les Alpes (1974), paragraphe 6.

Ce même plan d'action intègre la préservation de l'environnement avec le développement économique des populations locales. La participation des populations autochtones est également recommandée dans la planification des politiques de mise en œuvre du plan d'action : « [1] *a gestion des ressources naturelles des régions alpines doit rester entre les mains des populations autochtones, à charge pour elles de prendre conscience de leurs responsabilités internationales* »⁸⁴⁵.

Cette approche intégrée aux montagnes fut reprise et élargie par le Conseil de l'Europe dans une série de Résolutions et de Recommandations. D'après cette organisation, la montagne n'est pas seulement un espace à protéger, mais un écosystème complet avec des caractéristiques écologiques et humaines qui lui sont propres.

2) Des caractéristiques « alpines » partagées avec les autres montagnes européennes

Une série de textes du Conseil de l'Europe⁸⁴⁶ reprend l'initiative de la CIPRA et l'élargit à l'échelle européenne. L'importance d'une vision des enjeux de la montagne au-delà des Alpes⁸⁴⁷ est explicitement soulignée par l'Assemblée Parlementaire en 1974. Une lecture cursive des titres de ces textes montre l'évolution de la conception de la montagne du Conseil, se limitant d'abord à l'agriculture en 1968, puis aux problèmes socio-économiques en 1974, pour finalement s'élargir en une Charte écologique pour tout l'écosystème en 1976⁸⁴⁸. Cette vision plus globale de la montagne est confirmée par le contenu de ces textes, révélant une vision complète et spécifique de la montagne. Celles-ci sont devenues une thématique propre, pas une sous-catégorie de la thématique de l'agriculture ou des lieux ruraux. En effet, en 1974, le Comité des Ministres écrit : « [1] *es régions de montagne présentent par rapport aux régions rurales les mêmes caractéristiques et les mêmes handicaps, mais à un niveau d'importance plus élevé. En outre, les zones de montagne présentent des*

⁸⁴⁵ *Ibid.*, paragraphe 31.

⁸⁴⁶ La Recommandation 517 (1968) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « L'agriculture dans les régions de montagne », la Résolution (74) 7 de 1974 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne » et la Résolution (76) 34 de 1976 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative à la charte écologique des régions de montagne en Europe ».

⁸⁴⁷ Résolution 570 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe de 1974 « Fonction européenne des régions Alpines » : « 3. *Consciente de la nécessité d'approfondir l'analyse de la situation, notamment de celle des régions de montagne en dehors de l'arc alpin, ainsi que de la nécessité de trouver des solutions adéquates à leurs problèmes graves* ».

⁸⁴⁸ A titre d'exemple, voir le point 4 de la Charte écologique des régions de montagne en Europe de 1976 dans la Résolution (76) 34 de 1976 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative à la charte écologique des régions de montagne en Europe » : « *Les biotopes montagneux et leurs écosystèmes doivent bénéficier d'une protection générale de principe* ».

caractéristiques spécifiques qui sont dues notamment à l'altitude, à la topographie, au climat et aux grandes difficultés d'accès »⁸⁴⁹.

La Recommandation 517 (1968), dont le contenu est repris par la Résolution 74 (1974) et la Résolution 34 (1976), met en avant la valeur et la vulnérabilité de la montagne sur le plan humain plutôt qu'écologique. Même si les arguments du Conseil de l'Europe sont limités à l'Europe, deux concepts fondamentaux des politiques montagnardes y sont exprimés: les ressources et les vulnérabilités spécifiques aux régions de montagne dues à leur altitude et à leurs pentes⁸⁵⁰ Le Conseil reconnaît systématiquement la nature transfrontalière des régions montagnardes et reconnaît, en

⁸⁴⁹ Note explicative de la Déclaration européenne sur les problèmes économiques et sociaux des régions de montagne, dans la Résolution (74) 7 de 1974 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne ».

⁸⁵⁰ Recommandation 517 (1968) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « L'agriculture dans les régions de montagne » : « 2. *Considérant que les régions montagneuses constituent une valeur effective et potentielle présentant une importance économique et sociale pour l'ensemble de la zone européenne, et que la population montagnarde joue un rôle des plus utiles en préservant certaines conditions de base indispensables au développement futur de ces régions ; 3. Constatant avec inquiétude le dépeuplement rapide de certaines zones de montagne et, par voie de conséquence, la détérioration du cadre général de la vie culturelle et sociale qui, à son tour, tend à accélérer le processus du dépeuplement* » ; Déclaration européenne sur les problèmes économiques et sociaux des régions de montagne, dans la Résolution (74) 7 de 1974 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne » : « 1.2 *Les régions de montagne sont appelées à assurer un triple objectif : fournir les conditions de vie et l'espace nécessaires à la population résidente; remplir une fonction sociale en tant qu'espace nécessaire à la récréation des populations urbaines et réserve de ressources naturelles capables de garantir l'équilibre écologique optimal du continent ; elles doivent fournir une alternative en matière d'économie et d'habitat aux régions métropolitaines à population plus dense* » ; Charte écologique des régions de montagne en Europe de 1976, dans la Résolution (76) 34 de 1976 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative à la charte écologique des régions de montagne en Europe » : « 1. *Les régions de montagne en Europe constituent un patrimoine naturel commun dont la valeur doit être reconnue par tous. Chacun a le devoir de veiller à sa conservation. Les régions montagneuses assument différentes fonctions, notamment celles de réservoirs hydrologiques, zones agricoles, sylvicoles, pastorales, zones de récréation et de vie sauvage (...)* L'accroissement de la pollution de l'eau et de l'air, la destruction du sol, la dégradation du paysage et la raréfaction ou extinction des espèces animales et végétales détruisent l'équilibre des différents systèmes biologiques vitaux, indispensables à toute vie humaine. Dégrader les régions de montagne équivaut à une utilisation abusive du patrimoine naturel. (...) 2. *Les milieux montagneux constituent des écosystèmes fragiles et figurent parmi les systèmes biologiques les plus menacés en Europe. En raison des précipitations élevées, du rôle de la neige, de la glace, des pentes plus ou moins abruptes, des fortes radiations, des températures extrêmes, des vents violents, la situation des écosystèmes montagneux est différente de celle des autres régions d'Europe* ».

conséquence, que toute politique les visant doit être transfrontalière pour être cohérente⁸⁵¹. Le Conseil tire la conséquence des trois caractéristiques propres à la montagne: le besoin d'une coopération internationale traitant des enjeux montagnards. Une question clé du droit transnational de la montagne est identifiée dès 1968 et rappelée dans les textes qui suivront : la définition précise des zones de montagne (ou, le champ d'application de la spécificité montagnarde⁸⁵²).

Il est intéressant de relever que dans la « Charte écologique des régions de montagne en Europe » de 1976, qui est le résultat d'une étude « *des problèmes écologiques spécifiques de certaines zones montagneuses et rurales* »⁸⁵³, les ministres font une référence implicite à la notion de spécificité montagnarde. Le projet de Charte de 1995 est plus explicite, définissant dans son deuxième article les régions de montagne comme « *les zones dont les caractéristiques environnementales telles que l'altitude, la pente et le climat créent des conditions spécifiques dans l'exercice des activités humaines* ». Les textes des projets de Convention de 1997 et de 2000 consacrent explicitement la notion de spécificité montagnarde⁸⁵⁴.

⁸⁵¹ Recommandation 517 (1968) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « L'agriculture dans les régions de montagne » : « 4 *Estimant que, dans certaines grandes régions, seule une politique intégrée de développement régional, ne tenant pas compte des frontières nationales, pourrait donner des résultats satisfaisants en ce qui concerne la revalorisation de ces régions* » ; Déclaration européenne sur les problèmes économiques et sociaux des régions de montagne, dans la Résolution (74) 7 de 1974 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne » : 1.3 (...) « *L'effort que les pouvoirs publics sont appelés à consentir en vue du maintien, voire du renforcement de l'occupation de la montagne, devrait être considéré comme un acte de solidarité pour l'ensemble de la "communauté" nationale, voire européenne* » ; Charte écologique des régions de montagne en Europe de 1976, dans la Résolution (76) 34 de 1976 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative à la charte écologique des régions de montagne en Europe » : « 19. *Les régions de montagne de l'Europe peuvent former des unités naturelles mais divisées par des frontières. Elles doivent être, dans toute la mesure du possible, gérées en commun par les pays intéressés selon les principes écologiques. Certaines zones montagneuses constituent un ensemble naturel englobant des territoires qui relèvent de plusieurs États ou provinces. (...) Toute initiative allant dans le sens d'une plus grande coopération et coordination dans ce domaine entre organisations internationales et institutions non gouvernementales ainsi qu'entre personnalités scientifiques, instituts de recherche ou administrations de différents pays doit être encouragée, à quelque niveau qu'elle se situe* ».

⁸⁵² Recommandation 517 (1968) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « L'agriculture dans les régions de montagne », considérant 6.a. : « 6. *Recommande au Comité des Ministres, agissant en consultation avec ses organes subsidiaires tels que le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales et le Comité européen de sauvegarde de la nature et des ressources naturelles : a. de définir les critères pouvant servir de base à une délimitation uniforme des régions montagneuses homogènes en Europe* » ; Déclaration européenne sur les problèmes économiques et sociaux des régions de montagne trouvée dans la Résolution (74) 7 de 1974 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne », article 1.1 « *Principes généraux* » : « 1.1 *Le périmètre des régions de montagne devrait être délimité au préalable sur la base de critères principaux qui ont trait à la situation physique comme l'altitude, la topographie, le climat et l'isolement physique. Pour mieux caractériser la situation en vue d'une intervention des pouvoirs publics, il convient de tenir compte des conditions socio-économiques de la région afin de garantir une certaine souplesse de cette intervention* ».

⁸⁵³ Extrait du préambule de la Résolution (76) 34 de 1976 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative à la Charte écologique des régions de montagne en Europe ».

⁸⁵⁴ Voir le premier chapitre de cette thèse pour un développement plus complet sur cette modification des projets de textes du Conseil de l'Europe. Le rejet de la notion de la spécificité montagnarde par le Comité des Ministres était un facteur clé dans l'échec des projets du Conseil, V. [Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2, pp. 49 – 60](#).

En parallèle avec ces textes du Conseil de l'Europe, l'Union européenne montre un intérêt spécifique aux montagnes avec la Directive sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées de 1975⁸⁵⁵. Cependant, ce texte contribue peu au développement de la notion de spécificité montagnarde ; il s'inscrit dans une vision anthropocentrique de la montagne et se limite principalement aux aspects socio-économiques de cet écosystème. En effet, les montagnes sont identifiées par le texte comme des zones défavorisées dont l'exploitation agricole nécessite un soutien financier⁸⁵⁶. Ce dernier devait compenser les handicaps naturels permanents des montagnes dus à « *la qualité du sol, à la pente et à la brièveté de la période de végétation* »⁸⁵⁷ ainsi que les revenus moins importants des agriculteurs de montagne.

B. Une reconnaissance *de facto* de la spécificité montagnarde en Europe par deux conventions spécifiques et exclusives à un massif

Nous traiterons ici des justifications données pour les deux concrétisations principales du principe de la spécificité montagnarde. En application de l'approche chronologique de cette section, nous traiterons, dans un premier temps, les éléments compris dans le texte de la Convention alpine (1) et de ses protocoles ; dans un second temps, ceux, figurant dans le texte de la Convention des Carpates et ses protocoles (2).

1) La Convention alpine et ses protocoles : une reconnaissance explicite de la spécificité montagnarde

La Convention alpine évoque, dès son préambule, les aspects clés de la spécificité montagnarde en soulignant les ressources particulières au massif : « [c]onscientes que les Alpes constituent l'un des plus grands espaces naturels d'un seul tenant en Europe et un cadre de vie, un espace économique, culturel et récréatif au cœur de l'Europe, se distinguant par sa nature, sa culture et son histoire spécifiques et variées, auquel participent de nombreux peuples et pays ». Ces ressources sont humaines et naturelles ; le préambule souligne « que les Alpes sont un cadre de vie et un espace économique pour la population qui y habite », mais également que « les Alpes sont un habitat et un refuge indispensables pour nombre d'espèces animales et végétales menacées ». Le préambule évoque également la vulnérabilité de ces ressources : « *l'espace alpin et ses fonctions*

⁸⁵⁵ Directive (CE) n° 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Journal officiel n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001 – 0007).

⁸⁵⁶ *Ibid.*

⁸⁵⁷ *Ibid.*

écologiques sont de plus en plus menacés par l'exploitation croissante que l'homme en fait et [...] la réparation des dommages, quand elle est possible, ne peut se faire qu'au prix d'intenses efforts, de coûts élevés, et, en règle générale, sur de longues périodes ». La prévention des dégâts causés à ces ressources, et la réparation de ceux qui ont déjà été subis, nécessite une action forte.

Cette action, selon la Convention alpine, doit être de nature transnationale. En effet, la « *coopération transfrontalière en faveur de l'espace alpin est intensifiée et élargie sur le plan géographique et thématique* » est présentée comme une obligation générale des signataires⁸⁵⁸. Pour justifier cette approche, la Convention alpine considère que cette action doit prendre en compte l'hétérogénéité juridique, humaine et naturelle du massif alpin⁸⁵⁹.

La Convention alpine reprend dans son préambule les aspects clés de la spécificité montagnarde en soulignant que les ressources de la montagne sont vulnérables et elle justifie son approche internationale par l'aspect transfrontalier intrinsèque aux Alpes. Malgré cette inclusion de tous les aspects de la spécificité montagnarde, le terme « spécifique » n'est jamais utilisé explicitement dans le texte de la Convention, mais il l'est parfois dans ses protocoles. Par exemple, celui dédié à l'« Aménagement du territoire et [au] développement durable » (1994) reconnaît le « *patrimoine spécifique et diversifié* »⁸⁶⁰, les « *besoins spécifiques* »⁸⁶¹ et « *les intérêts spécifiques* »⁸⁶² de l'espace alpin. D'autres protocoles reconnaissent les limites⁸⁶³ et les conditions⁸⁶⁴ spécifiques de l'espace alpin. La Déclaration « Population et culture » (2006) identifie également les spécificités, les thèmes, les sujets et les besoins spécifiques de l'espace de vie alpin.

⁸⁵⁸ Convention alpine (1991), article 1.1 « Obligations générales ».

⁸⁵⁹ Convention alpine (1991), préambule : « *Conscientes de la grande hétérogénéité des différentes réglementations juridiques, des facteurs naturels, des établissements humains, de l'agriculture et de la sylviculture, de l'état de développement de l'économie, de la densité du trafic ainsi que du type et de l'intensité de l'exploitation touristique* ».

⁸⁶⁰ Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), préambule.

⁸⁶¹ *Ibid.*, article 1 « Objectifs », a).

⁸⁶² *Ibid.*, article 1 « Objectifs », d).

⁸⁶³ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 1 « Objectifs » : « *Les Parties contractantes s'engagent à créer des conditions-cadre et à adopter des mesures (...) compatible[s] avec les limites spécifiques de tolérance de l'espace alpin* ».

⁸⁶⁴ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 16. « Objectifs, critères et indicateurs de qualité environnementale » : « *2. Elles conviennent de la nécessité de disposer de critères et d'indicateurs adaptés aux conditions spécifiques de l'espace alpin* ».

2) La Convention des Carpates : une reprise, une reconnaissance et une généralisation de la spécificité montagnarde

La Convention des Carpates reprend ces éléments relatifs à la spécificité montagnarde, en citant les ressources humaines et écologiques du massif dans son préambule: « [l]es *Carpates* sont un trésor naturel unique d'une grande beauté et d'une grande valeur écologique, un important réservoir de biodiversité, la source des principaux cours d'eau, un habitat essentiel pour de nombreuses espèces de plantes et d'animaux menacées d'extinction et la plus grande étendue de forêts vierges d'Europe, [...] que les *Carpates* constituent un milieu de vie écologique, économique, culturel, récréatif et de vie important au cœur de l'Europe, partagé par de nombreux peuples et pays »⁸⁶⁵. Ce préambule souligne les ressources humaines du massif : « [r]econnaissant que les *Carpates* constituent le cadre de vie des populations locales et reconnaissant la contribution des populations locales au développement social, culturel et économique durable et à la préservation du savoir traditionnel dans les *Carpates* »⁸⁶⁶.

La Convention des Carpates fait allusion aux menaces diverses aux ressources naturelles du massif, mais ne cite pas celles concernant les ressources humaines. En effet, le protocole sur la conservation et le développement durable de la biodiversité et du paysage des Carpates (2003)⁸⁶⁷ se donne pour but d'« atténuer les menaces pesant sur la diversité biologique et paysagère des *Carpates* et promouvoir l'utilisation durable de leurs ressources naturelles »⁸⁶⁸. Les protocoles sur la diversité biologique et sur le tourisme durable reprennent ces propos⁸⁶⁹.

⁸⁶⁵ Convention des Carpates (2003), préambule (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *the Carpathians are a unique natural treasure of great beauty and ecological value, an important reservoir of biodiversity, the headwaters of major rivers, an essential habitat and refuge for many endangered species of plants and animals and Europe's largest area of virgin forests, and AWARE that the Carpathians constitute a major ecological, economic, cultural, recreational and living environment in the heart of Europe, shared by numerous peoples and countries* ».

⁸⁶⁶ Convention des Carpates (2003), préambule (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *RECOGNIZING that the Carpathians constitute the living environment for the local people, and ACKNOWLEDGING the contribution of the local people to sustainable social, cultural and economic development, and to preserving traditional knowledge in the Carpathians* ».

⁸⁶⁷ Titre officiel en anglais : Protocol on Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians done in Kiev on 22 May 2003.

⁸⁶⁸ Traduction de l'auteur, original en anglais : « *to mitigate threats to the biological and landscape diversity of the Carpathians and to promote sustainable use of their natural resources* ».

⁸⁶⁹ A titre d'exemple, voir le protocole sur la « Préservation et l'exploitation durable des paysages et de la biodiversité des Carpates » (2003). Les menaces pour l'écosystème des Carpates – dont les organismes génétiquement modifiés - sont citées explicitement dans l'article 1.b) et 1.c) du protocole. Son article 13 demande la « *Prévention de l'introduction d'espèces exotiques envahissantes et / ou d'organismes génétiquement modifiés menaçant des écosystèmes, des habitats ou des espèces, ainsi que leur contrôle ou leur éradication* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Prevention of the introduction of invasive alien species and/or genetically modified organisms threatening ecosystems, habitats or species, their control or eradication* ».

La Convention des Carpates souligne explicitement la nature transfrontalière de leur chaîne de montagnes pour justifier l'existence d'un texte transnational : « *CONSCIENTS du fait que les efforts déployés pour protéger, maintenir et gérer durablement les ressources naturelles des Carpates ne peuvent être atteints par un seul pays et nécessitent une coopération régionale, ainsi que de la valeur ajoutée de la coopération transfrontalière pour la cohérence écologique* »⁸⁷⁰.

Contrairement à la Convention alpine, celle des Carpates fait explicitement référence à la « spécificité » montagnarde. En effet, la Convention identifie les « *conditions écologiques et socio-économiques spécifiques dans les Carpates* »⁸⁷¹, les « *spécificités des bassins fluviaux de montagne* »⁸⁷², les « *conditions spécifiques de la montagne en tant que zones défavorisées* »⁸⁷³, les « *spécificités de l'environnement montagnard* »⁸⁷⁴, les « *spécificités des écosystèmes de montagne des Carpates* »⁸⁷⁵ et les « *enjeux spécifiques liés à la protection et au développement durable de la région des Carpates* »⁸⁷⁶. Ces reconnaissances explicites de la spécificité du massif sont reprises dans le protocole « Tourisme » de la Convention des Carpates, citant les « *avantages compétitifs spécifiques des Carpates* »⁸⁷⁷ et les « *spécificités de l'environnement montagnard* »⁸⁷⁸.

Pour conclure ce paragraphe, on peut considérer que la CIPRA a consolidé l'idée d'un ensemble de normes juridiques propres à un massif, dont le texte adopte une approche complète et intégrée. Le massif alpin sera considéré sous tous ses aspects, humains et environnementaux. Cette approche de la CIPRA fut *de facto* acceptée en Europe avec la Convention alpine. Il est révélateur que cette dernière n'ait pas consacré explicitement la notion de la « spécificité » montagnarde dans

⁸⁷⁰ Convention des Carpates (2003), préambule (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *BEING AWARE of the fact that efforts to protect, maintain and sustainably manage the natural resources of the Carpathians cannot be achieved by one country alone and require regional cooperation, and of the added value of transboundary cooperation in achieving ecological coherence* ».

⁸⁷¹ Convention des Carpates (2003) (traduction de l'auteur, original en anglais), article 5 : « Spatial planning » : « *specific ecological and socio-economic conditions in the Carpathians* ».

⁸⁷² Convention des Carpates (2003) (traduction de l'auteur, original en anglais), article 6 : « Sustainable and integrated water/river basin management », « *specificities of mountain river basins* ».

⁸⁷³ Convention des Carpates (2003), article 7 « Sustainable agriculture and forestry » : « *specific conditions of mountains as less favoured areas* ».

⁸⁷⁴ Convention des Carpates (2003) (traduction de l'auteur, original en anglais) : article 8 « Sustainable transport and infrastructure » : « *the specificities of the mountain environment* ».

⁸⁷⁵ Convention des Carpates (2003) (traduction de l'auteur, original en anglais) : article 12 « Environmental assessment/information system, monitoring and early warning », « *specificities of the Carpathian mountain ecosystems* ».

⁸⁷⁶ Convention des Carpates (2003) (traduction de l'auteur, original en anglais) : article 16 « Subsidiary bodies », « *specific issues related to the protection and sustainable development of the Carpathian* ».

⁸⁷⁷ Protocole « Tourisme » de la Convention des Carpates (2012) (traduction de l'auteur, original en anglais) : article 9.2 « *Development, promotion and marketing the Carpathian regional sustainable tourism products, services and packages* ».

⁸⁷⁸ Protocole « Tourisme » de la Convention des Carpates (2012) (traduction de l'auteur, original en anglais) : article 16 « *Planning the sustainable development of tourist transport and infrastructure in the Carpathians* », « *specificities of the mountain environment* ».

son texte d'origine, mais dans ses protocoles. Les projets échoués du Conseil de l'Europe ont étendu l'acceptation politique de la spécificité montagnarde à l'échelle européenne. La Convention des Carpates est une seconde formalisation de la méthode alpine ; elle a élargi l'approche à un autre massif et proclame explicitement la spécificité montagnarde dans le texte de sa Convention-cadre.

Ce concept de spécificité montagnarde (et le faisceau des caractéristiques des montagnes sur laquelle elle se repose), n'est pas resté limité aux montagnes européennes. Il fut reconnu sur d'autres continents et, à l'échelle mondiale, par l'ONU.

Paragraphe 2. Une reconnaissance explicite au-delà de l'Europe

Ce paragraphe est consacré à la reconnaissance progressive de la spécificité montagnarde au niveau mondial des années 1990 aux années 2000. Les textes onusiens, notamment ceux acceptés par l'Assemblée générale de cette institution, sont des manifestations mondiales d'une volonté politique. Pour souligner leur importance, seules les justifications systématiques et acceptées seront répertoriées ci-après.

L'objectif du propos est d'identifier les éléments de la spécificité montagnarde reconnus et les formulations utilisées par l'ONU. Nous étudierons, dans un premier temps, les textes des grandes déclarations mondiales sur l'environnement traités dans le titre précédent de cette thèse⁸⁷⁹ (A). Nous verrons dans un deuxième temps la reprise systématique des principes des grandes déclarations mondiales par les institutions onusiennes (B). Pour démontrer les effets de cette reconnaissance mondiale au niveau continental, nous traiterons le développement récent de la spécificité montagnarde dans le continent africain dans un troisième temps (C).

A. Les reconnaissances mondiales de la spécificité montagnarde

En 1992, une année après la Convention alpine (1991), le chapitre 13 de l'Action 21 met en pratique l'idée de spécificité montagnarde au niveau mondial. Son texte reprend les éléments principaux de cette spécificité. Il identifie les ressources de cet écosystème, dans son premier paragraphe : « *[L]es montagnes sont un important réservoir d'eau, d'énergie et de diversité biologique. En outre, elles contiennent des ressources essentielles telles que les minéraux, les produits forestiers et agricoles, et les services récréatifs. En tant que grands écosystèmes au sein de l'écologie complexe*

⁸⁷⁹ Le chapitre 13 de l'Action 21 (1992), le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable (2002), paragraphe 42 et les paragraphes 210 à 212 de la Déclaration mondiale « L'avenir que nous voulons » (2012).

de notre planète, les environnements de montagne sont indispensables à la survie de l'écosystème mondial. Toutefois, les écosystèmes de montagne se modifient rapidement »⁸⁸⁰ ; et dans son second paragraphe : « [e]nviron 10 % de la population mondiale sont tributaires des ressources des montagnes. Une proportion beaucoup plus grande encore prélève d'autres ressources des montagnes, l'eau en particulier »⁸⁸¹. L'importance de l'eau douce et de la fonction de « châteaux d'eau » des montagnes est soulignée dans le texte. La vulnérabilité de ces ressources sur le plan humain et écologique est également identifiée par le chapitre 13 de l'Action 21 : « [i]ls (les environnements montagnards) sont exposés à une érosion accélérée du sol, à des glissements de terrain et à une perte rapide de l'habitat et de la diversité génétique. Sur le plan humain, la pauvreté est très répandue parmi les montagnards et les connaissances des populations autochtones se perdent. En conséquence, la plupart des régions montagneuses du globe sont soumises à une dégradation de leur environnement »⁸⁸². L'Action 21 considère, que en conséquence, « une gestion convenable des ressources des montagnes et un développement socio-économique de leur population justifient une action immédiate »⁸⁸³.

Face à ces enjeux, une approche « intégrée », traitant l'écosystème comme un ensemble ou une thématique indépendante, est défendue par l'Action 21 : « [l]'approche intégrée est nécessaire pour conserver, améliorer et utiliser la base de ressources naturelles : terres, eau, ressources végétales, animales et humaines. En outre, la promotion de nouvelles sources de revenu, en particulier par l'organisation de plans d'emploi augmentant la base de production, contribuera de façon importante à améliorer le niveau de vie des populations rurales nombreuses qui vivent dans des écosystèmes de montagne »⁸⁸⁴. Cette approche intégrée prend également en compte les caractéristiques humaines et naturelles des montagnes.

Dix ans après, le paragraphe 42 du Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable (2002) reprend l'identification des ressources vulnérables des montagnes comme justification d'une action qui leur était propre : « [l]es écosystèmes de montagne soutiennent des modes d'existence particuliers et recèlent d'importantes ressources dans leurs bassins hydrographiques; ils se caractérisent par une grande diversité biologique et par une flore et une faune uniques. Beaucoup sont particulièrement fragiles et exposés aux effets néfastes des changements climatiques et ont besoin d'une protection spéciale ». Dans sa version anglaise, cet

⁸⁸⁰ Action 21 (1992), paragraphe 13.1.

⁸⁸¹ Action 21 (1992), paragraphe 13.2.

⁸⁸² Action 21 (1992), paragraphe 13.1.

⁸⁸³ Action 21 (1992), paragraphe 13.1.

⁸⁸⁴ Action 21 (1992), paragraphe 13.14.

extrait demande une « *specific protection* » des montagnes. En 2004, une deuxième reconnaissance de fait et explicite de la spécificité montagnarde apparaît à l'ONU, sous la forme du Programme de travail sur la Diversité Biologique des montagnes. Ce dernier est « *centré sur les caractéristiques et les problèmes propres à la diversité biologique des montagnes* »⁸⁸⁵. En 2012, la Déclaration mondiale « L'avenir que nous voulons » considère, dans son 210^e paragraphe, que « *les avantages tirés des régions montagneuses sont essentiels au développement durable* », notamment « *dans l'approvisionnement en ressources en eau pour une grande partie de la population mondiale* ». Son 211^e paragraphe souligne l'unicité des populations humaines des montagnes. Ces deux paragraphes consacrent la vulnérabilité spécifique des ressources montagnardes : « *les écosystèmes montagneux fragiles sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, à la déforestation et à la dégradation de la forêt, à l'occupation des sols, à la dégradation des terres et aux catastrophes naturelles* », et ils précisent que les populations montagnardes sont « *souvent marginalisées* ». Dans son 212^e paragraphe, « L'avenir que nous voulons » demande à ses États signataires d'adopter « *des approches intégrées* » et des « *politiques pour les montagnes* », consacrant la thématique de la montagne comme indépendante.

B. Une reprise systématique de l'idée de la spécificité montagnarde dans les textes onusiens

En parallèle, la notion de la spécificité montagnarde est reconnue par des résolutions régulières de l'Assemblée Générale des Nations unies sur le développement durable des montagnes de 2001 à 2019⁸⁸⁶. Ces résolutions reconnaissent les ressources et vulnérabilités propres de tels écosystèmes. De cette reconnaissance, les résolutions déduisent la nécessité de politiques « propres »

⁸⁸⁵ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, introduction, paragraphe 8.

⁸⁸⁶ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/55/189, « État d'avancement des préparatifs de l'Année internationale de la montagne 2002 », 2001 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/57/245, « Année internationale de la montagne 2002 », 2003 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/58/216, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2004 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/60/198, « Développement durable des montagnes », 2005 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/62/196, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2007 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2011 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/68/217, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2013 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/74/227 « Développement durable dans les régions montagneuses », 2019.

ou « spécifiques » aux montagnes⁸⁸⁷. A titre d'exemple, nous pouvons citer la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies A/RES/68/217 (2013) : « *les avantages tirés des régions montagneuses sont essentiels au développement durable et que les écosystèmes montagneux jouent un rôle crucial dans l'approvisionnement en eau pour une grande partie de la population mondiale* » ; et que « *les écosystèmes montagneux fragiles sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique, du déboisement et de la dégradation de la forêt, de l'occupation des sols, de la dégradation des terres et des catastrophes naturelles, et que les glaciers alpins dans le monde régressent et maigrissent, ce qui a des conséquences de plus en plus graves pour l'environnement et le bien-être des populations* »⁸⁸⁸. Cette même résolution engage ensuite la communauté internationale « *à redoubler d'efforts pour assurer la préservation des écosystèmes montagneux et l'amélioration du bien-être de leurs populations locales, compte tenu de l'importance des difficultés auxquelles elles se heurtent et du fait que l'inaction peut entraîner des coûts économiques, sociaux et environnementaux accrus pour les pays et les sociétés* »⁸⁸⁹.

A partir de 2009, ces résolutions complètent les Déclarations mondiales sur l'environnement et soulignent l'aspect transfrontalier des montagnes. Cette caractéristique justifie la nature transnationale des politiques visant la montagne. Plus précisément, ces résolutions encouragent les États membres de l'ONU à entrer dans des accords multipartites. Les Conventions des Alpes et des Carpates sont citées par ces résolutions comme exemples de développement positif⁸⁹⁰. Nous pouvons citer une résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU de 2016 qui constate « *que les chaînes de montagnes s'étendent généralement sur plusieurs pays et, à cet égard, encourage les États concernés à instaurer une coopération transfrontière pour assurer de concert le développement durable de ces ensembles montagneux* »⁸⁹¹. L'Assemblée Générale se déclare favorable aux « *nouvelles initiatives multipartites et transfrontières* »⁸⁹², citant notamment la Convention alpine et Convention des

⁸⁸⁷ Voir la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009 (paragraphe 8, 14, 36) ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2011 (paragraphe 8 et 14) ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/68/217, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2013 (paragraphe 2 et 3) et la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016 (paragraphe 2).

⁸⁸⁸ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/68/217, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2013, préambule.

⁸⁸⁹ *Ibid.*, paragraphe 3.

⁸⁹⁰ Voir la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009 (paragraphe 32, 33, 34) ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2011 (paragraphe 29, 30, 31) ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/68/217, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2013 (paragraphe 11 et 19.) et la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016 (paragraphe 17, 19 et 20).

⁸⁹¹ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016, paragraphe 19.

⁸⁹² *Ibid.*, paragraphe 17.

Carpates qui préconisent de « *nouvelles solutions constructives pour le développement intégré et durable* » et qui instaurent un dialogue entre les parties pertinentes⁸⁹³.

Les organes de l'ONU ne se contentent pas seulement de proclamer le principe de la spécificité montagnarde ; ils l'appliquent, en attachant une importance spécifique aux régions montagnardes dans leurs instruments et dans leurs politiques. Sont reconnues les ressources et vulnérabilités habituelles de la montagne, visées explicitement par le Programme de travail sur la biodiversité des montagnes de la CBD⁸⁹⁴. L'ONU participe activement à la création du Partenariat de la montagne et soutient la mise en place de la Convention des Carpates. Elle a également eu un rôle clé de soutien des initiatives d'ONG dans la création des fondations du droit transnational de la montagne dans le continent africain.

C. Le cas de l'Afrique : une reconnaissance explicite et récente de la spécificité montagnarde

Un exemple plus récent d'une reconnaissance explicite de la spécificité montagnarde se situe dans le contexte africain, une série de déclarations de 2011 à 2018. Ces déclarations sont issues de réunions de représentants d'États, d'institutions internationales et d'organismes privés. Le poids politique exact de ces déclarations est difficile à mesurer mais, comme nous le verrons, ces déclarations se sont concrétisées.

En 2011, les conclusions du premier Forum régional pour les montagnes d'Afrique, organisé par le Partenariat de la montagne, reconnaissent les éléments centraux de la spécificité montagnarde, et tout d'abord leurs ressources : « *les montagnes africaines représentaient des « îlots » de productivité élevée, de biodiversité et d'endémicité, ainsi que de diversité culturelle* »⁸⁹⁵. Les conclusions remarquent également que ces ressources bénéficient non seulement aux populations montagnardes, mais aussi à celles des plaines, notamment en ce qui concerne l'eau : « *[l]es montagnes*

⁸⁹³ *Ibid.*, paragraphe 20.

⁸⁹⁴ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004 : « *B. Objet et champ d'application du Programme de travail : 8. Le Programme de travail est centré sur les caractéristiques et les problèmes propres à la diversité biologique des montagnes* » (...) « *C. Éléments du programme, buts et actions - Élément 1 du programme : actions directes en faveur de la conservation, du développement durable et du partage des avantages - 1.1.4. Élaborer des stratégies, destinées spécialement aux écosystèmes de montagne, en vue d'empêcher l'introduction d'espèces exotiques envahissantes et, lorsque ces espèces ont déjà été introduites, de maîtriser et d'éliminer leurs effets préjudiciables sur la diversité biologique* ».

⁸⁹⁵ Extraits des conclusions du « Regional meeting on sustainable development in African mountain regions : Climate Change Impacts, Adaption and Development in Fragile Ecosystems », tenu le 16-18 novembre 2011, à Mbale (Ouganda), paragraphe 1, p. 3 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *that African mountains represent "islands" of high productivity, biodiversity and endemcity, and cultural diversity* ».

africaines ont un rôle important dans le développement économique, la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement, non seulement dans les hautes terres, mais ont également un rôle crucial à jouer dans la préservation des basses terres en fournissant de nombreux biens et services écologiques. Cette interaction entre les hautes terres et les basses terres est particulièrement évidente dans la thématique de l'eau douce : les chaînes de montagnes africaines sont les sources de la plupart des grands fleuves africains, y compris les rivières du Nil, du Zambèze et d'Orange »⁸⁹⁶. Les conclusions soulignent la vulnérabilité de ces ressources essentielles, notamment au changement climatique⁸⁹⁷ et concluent à la nécessité d'une action complète et spécifique pour les montagnes : « [c]ette situation fragile est exacerbée par une augmentation des activités humaines, l'insécurité alimentaire, une forte croissance démographique et une augmentation des conflits liés aux ressources, d'où la nécessité d'une approche de gestion intégrée complète »⁸⁹⁸.

La notion de la spécificité montagnarde est reconnue explicitement au Forum régional des montagnes africaines organisé le 27 octobre 2014 par l'International Institute for Sustainable Development (IISD). Selon le rapport de cette réunion : « [l]es participants appellent les États africains à élaborer et à mettre en œuvre des politiques, lois et programmes spécifiques aux montagnes, à intégrer dans le « courant politique dominant » le développement durable de la montagne (DDM) dans leur programme de développement national et appellent les communautés nationales et sous-régionales à élaborer et à mettre en œuvre des accords de coopération pour la gestion des écosystèmes de montagne transfrontaliers »⁸⁹⁹.

En 2014, la déclaration d'Arusha reconnaît la nature transfrontalière des montagnes africaines et ses conséquences : « *RECONNAISSANT* que les chaînes de montagnes africaines sont généralement partagées entre plusieurs pays qui ont besoin de renforcer leurs capacités en matière de recherche et de connaissances factuelles, de sensibiliser, d'élaborer des lois, des politiques et des

⁸⁹⁶ *Ibid.*, paragraphe 2, p. 3 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *African mountains play an important role in economic development, poverty alleviation and environmental protection, not only of upland areas, but also have a critical role to play in sustaining the lowlands through the provision of a wide range of ecological goods and services. This highland–lowland interaction is particularly apparent when addressing water: African mountain ranges are the headwaters of most of the large African rivers, including the Nile, Zambezi and Orange Rivers* ».

⁸⁹⁷ *Ibid.*, paragraphe 4, p. 3.

⁸⁹⁸ *Ibid.*, paragraphe 4, p. 3 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *[t]his fragile situation is exacerbated by an increase of human activity, food insecurity, high population growth and increasing incidences of resource conflicts therefore requiring a holistic integrated management approach* ».

⁸⁹⁹ African Mountains Regional Forum Bulletin Published by the International Institute for Sustainable Development (IISD), A Summary Report of the First African Mountains Regional Forum 'Towards a Shared Mountain Agenda for Africa' in African Mountains Regional Forum Bulletin, vol 194, n° 5, 2014, p. 8 : « *Participants call upon African states to develop and implement mountain-specific policies, laws and programmes, mainstream SMD in their national development agenda, and call upon national and sub-regional communities to develop and implement cooperative arrangements for the management of transboundary mountain ecosystems* ».

institutions appropriées sur les montagnes, notamment en adoptant des cadres transfrontaliers et régionaux pour la gestion durable des montagnes africaines »⁹⁰⁰.

Cette reconnaissance africaine s'est concrétisée par l'action. Au deuxième forum régional pour les montagnes d'Afrique en 2018, le ministère rwandais de l'Environnement s'est engagé à ce que son pays devienne l'État « chef de file » dans la promotion du développement durable de la montagne en Afrique⁹⁰¹. Le forum a également reconnu explicitement de la spécificité montagnarde : « [n]ous reconnaissons certains pays africains qui ont développé des politiques et des stratégies sur le Développement Durable de la Montagne. Nous encourageons donc les autres gouvernements africains à développer des instruments juridiques et politiques pertinents pour le développement durable de la montagne »⁹⁰².

Pour conclure, les premières initiatives alpines adoptant une vision intégrée ont été reprises et généralisées, d'abord à l'échelle continentale, puis mondiale. La reconnaissance par l'ONU du principe de la spécificité montagnarde, c'est-à-dire des caractéristiques partagées de l'écosystème et du besoin d'un cadre normatif qui lui est propre, est régulière, cohérente et partagée par la plupart de ses instances. Les développements récents africains montrent les conséquences, parfois tardives mais réelles, des déclarations onusiennes. Les justifications de cette reconnaissance du principe de la spécificité montagnarde ne procèdent pas d'une volonté politique abstraite, mais du faisceau de caractéristiques partagées par ces écosystèmes : leurs ressources vulnérables et transnationales.

Paragraphe 3. La personnification juridique des montagnes : une perspective attractive, une mise en œuvre difficile

La reconnaissance et l'analyse de la « spécificité montagnarde » pourraient aussi prendre la forme d'une reconnaissance de statut juridique de personne pour des montagnes ou des massifs . Une telle évolution s'inscrit dans un débat plus large sur le statut accordé à la nature. Depuis les années

⁹⁰⁰ La Déclaration d'Arusha « Outcomes towards a shared mountain agenda for Africa » (2014) (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *RECOGNIZING that African mountain ranges are usually shared among several countries which have a need to strengthen capacity in research and evidence based knowledge, create awareness, formulate adequate laws, policies and institutions on mountains, including adopting transboundary and regional frameworks on sustainable management of African mountains ecosystems* ».

⁹⁰¹ Résultats de Kigali (2018), déclaration du deuxième forum régional pour les montagnes d'Afrique « Montagnes Africaines et Programme de Développement Durable » tenu à Kigali (Rwanda) du 12 au 14 septembre 2018, extrait : « *Nous nous réjouissons de la volonté du Ministère rwandais de l'environnement de défendre l'élaboration de politiques nationales spécifiques aux montagnes et d'autres instruments qui aideront le Rwanda à devenir un chef de file/leader dans la promotion du développement durable de la montagne en Afrique* ».

⁹⁰² Résultats de Kigali (2018), déclaration du deuxième forum régional pour les montagnes d'Afrique « Montagnes Africaines et Programme de Développement Durable » tenu à Kigali (Rwanda) du 12 au 14 Septembre 2018.

1970, l'approche internationale de l'environnement s'est écartée d'une vision purement anthropocentrique pour envisager l'idée que la nature est un tout auquel l'humanité appartient. Cette conception plus large envisage la protection de l'ensemble de l'écosystème, voire de la « Nature » en tant que concept plus abstrait. Les conséquences de ce constat sont difficiles à traiter par un juriste. La « Nature » est-elle un sujet de droit, au même titre qu'un individu ou un État ? Dans l'affirmative, comment est-ce que la « Nature » peut faire valoir ses droits en justice ou y comparaître pour un manquement à des obligations ? Si l'on admet que la « Nature » a besoin d'une représentation légale, est-ce que ce rôle revient aux institutions publiques, ou peut-il être aussi dévolu à des acteurs privés ? Si la « Nature » peut être représentée en justice, est-ce que différents aspects ou secteurs naturels peuvent être identifiés et représentés sur le plan juridique ? Il y a là autant d'interrogations complexes. Une réponse complète et satisfaisante à ces questions relève du domaine de la philosophie du droit plutôt que d'une thèse présentant une approche à la fois historique et pragmatique⁹⁰³. Néanmoins, la question sera brièvement traitée, dans le contexte de l'étude d'un droit transnational de la montagne émergent, qui cherche à identifier les normes pertinentes existantes et à émettre un avis sur les évolutions futures de ce *corpus* de droit.

Plusieurs approches des « droits de la nature » se distinguent et seront traitées dans ce développement. La plus ancienne est la reconnaissance large des droits d'une « Nature » envisagée abstraitement. Cette idée est déclinée sous différentes formes : les droits de la Terre, de la « Mère Nature », de la « Terre-Mère » ou de la « Terre nourricière ». Ces différentes formulations visent, en substance, le même principe et seront étudiées ensemble (A). Une autre approche, plus spécifique, est l'octroi ou la reconnaissance d'une personnalité juridique à une entité naturelle telle qu'un fleuve ou une montagne⁹⁰⁴. Des exemples dans différents droits nationaux existent : le fleuve Gange en Inde ou le mont Taranaki en Nouvelle-Zélande. Cette approche, plus pertinente pour le DTM, sera traitée dans un second temps (B).

A. La « Nature » en tant que sujet de droit

⁹⁰³ Voir par exemple : Lhuillier (G.), Parance (B.), « Juridifier l'Anthropocène ? », in *Juris-Classeur Périodique (JCP)* 94e année, 2 mars 2020, pp. 247 - 249, Brunet (P.), « Les droits de la nature et la personnalité juridique des entités naturelles: un commun qui s'ignore? », in *Journal of Constitutional History*, 2019, pp. 39 – 53, David (V.), « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », in *Revue juridique de l'environnement*, 2017/3 (Volume 42), pp. 409-424, Hermitte (M. H.), « La nature, sujet de droit ? », in *Annales Histoire, Sciences Sociales (EHESS)* 2011/1, pp. 173 - 212.

⁹⁰⁴ Il convient de préciser que, la terminologie exacte concernant les « droits de la nature » n'étant pas absolument établie, une vision large doit être acceptée. Les notions de personnalité, d'entité ou d'identité juridique doivent donc être considérées de manière semblable.

L'idée de l'octroi d'une personnalité juridique à des entités naturelles n'est pas nouvelle. Elle a été popularisée notamment par le professeur Stone dans sa publication « *Should trees have a standing? - Toward a legal right for natural objects* »⁹⁰⁵ en 1972⁹⁰⁶. Ce texte fut écrit dans le contexte de l'arrêt « *Sierra Club v. Hickel* » (1969) de la *Court of Appeal* de Californie (États-Unis)⁹⁰⁷. Dans cette affaire, l'association de protection de la nature *Sierra Club* avait attaqué la décision de l'*US Forest Service* accordant à l'entreprise Disney le droit de développer un site touristique dans la zone naturelle *Mineral King Valley*. L'affaire fut reprise par la Cour Suprême des États-Unis dans l'arrêt « *Sierra Club v. Morton* » (1972). Cette juridiction a considéré que l'association environnementale en cause n'avait subi aucun préjudice (*no injury* en anglais). Néanmoins, l'article du Professeur Stone fut remarqué et référencé par le juge Williams dans son opinion dissidente⁹⁰⁸. Il convient de préciser que, malgré cette issue judiciaire, le projet de développement de la *Mineral King Valley* fut abandonné par l'entreprise Disney.

S'agissant de l'une des premières formulations du concept de droit de la nature, les justifications du professeur Stone dans sa publication « *Should trees have a standing?* » doivent être résumées. Tout d'abord, l'auteur constate que, à travers l'histoire de l'humanité, des droits fondamentaux ont été accordés à un cercle de plus en plus large de personnes (les femmes, les membres de minorités ethniques et les aliénés mentaux, par exemple). Dans un deuxième temps, l'auteur constate que la personnalité juridique a été accordée à des entités non humaines : des entreprises, des universités, des institutions de tout genre. Selon le professeur Stone, cet assouplissement de la définition de la personnalité juridique, combinée avec une vision sociétale plus large des « détenteurs de droit », se traduirait logiquement par l'octroi d'une personnalité juridique à des entités naturelles telles qu'une forêt, une rivière ou un océan⁹⁰⁹. Ce raisonnement devrait culminer

par l'octroi de la personnalité juridique à « l'environnement naturel » en tant qu'entité à part entière⁹¹⁰.

⁹⁰⁵ Le titre de cette publication est fondé sur un jeu de mots difficile à traduire en français ; différentes traductions ont été proposées. Pour une version française, C. Stone, « Les arbres doivent-ils pouvoir plaider ? Vers la reconnaissance de droits juridiques aux objets naturels », *Le Passager clandestin*, 2018.

⁹⁰⁶ Stone (C. D.), « *Should trees have a standing? - Towards legal rights for natural objects* », *Southern California law review* 45, 1972, pp. 450-501.

⁹⁰⁷ Cano (L.), « Rights of Nature : Rivers That Can Stand in Court » *in* AC4, Earth Institute, Columbia University, New York (USA), 2018, pp. 1-2.

⁹⁰⁸ David (V.), « La lente consécration de la nature, sujet de droit, Le monde est-il enfin Stone ? » *in* *Revue juridique de l'environnement* 2012/3 (Volume 37), pp. 469-485.

⁹⁰⁹ Stone (C. D.), « *Should trees have a standing? - Towards legal rights for natural objects* » [...] *op. cit.*, pp. 450-456.

⁹¹⁰ *Ibid.*, p. 456 : « *Je propose très sérieusement que nous donnions des droits juridiques à des forêts, des océans, des*

L'auteur définit ensuite les droits accordés à des entités naturelles et leurs limites. Le statut de « personne juridique » doit être accordé à des entités naturelles par les pouvoirs publics⁹¹¹. Ce statut doit non seulement permettre de constater des préjudices causés à ces entités, mais aussi de justifier des mesures préventives de dégâts. Des représentants légaux de ces entités seront identifiés pour faire valoir leurs droits, un système que le Professeur Stone compare à celui des représentants d'aliénés ou d'enfants⁹¹².

Comme pour tout texte innovant, l'impact exact de « *Should trees have a standing ?* » est difficile à mesurer. L'article est considéré par la doctrine comme l'un des textes clés du développement du droit de l'environnement. Cependant, il convient de préciser que ce texte est contemporain du Sommet de Stockholm de 1972, l'un des premiers pas du droit de l'environnement, mais dont les conséquences pratiques étaient limitées. En effet, il serait absurde de prétendre qu'une attitude plus respectueuse de la nature - *a fortiori* une position reconnaissant ses droits - aurait été adoptée par les différents gouvernements depuis les années 1970. Par exemple, dans son pays (les États-Unis) : « *Christopher Stone fait le même constat : quarante ans après l'article Trees, à quelques exceptions près, aucune cour de justice fédérale ni la Cour suprême n'a consacré le principe de la reconnaissance de la nature comme sujet de droit* »⁹¹³. Cela dit, après un demi-siècle, l'idée s'est concrétisée en Amérique latine. En 2008, une nouvelle constitution de l'Équateur reconnaît explicitement un droit fondamental à la « Terre-Mère » dans son article 71 : « *[l]a Nature, ou Pacha Mama, où la vie se reproduit et existe, a le droit au respect intégral de son existence* »⁹¹⁴. En conséquence, toute personne, communauté, peuple ou nation peut demander aux autorités publiques d'appliquer ce droit à la nature. Une approche similaire est suivie en Bolivie, avec la « *Ley de Derechos de la Madre Tierra* », adoptée en 2012.

Dans d'autres pays, la distinction entre les droits de l'homme et ceux de la nature est moins explicite. En pratique, les zones naturelles ou sauvages à préserver sont souvent celles qui appartiennent traditionnellement à des peuples autochtones ou qui ont une importance spirituelle particulière. Cette vision est peut-être plus difficile à appréhender en Europe, où les zones naturelles ne sont pas associées à une valeur spirituelle ou culturelle particulière, mais des exemples existent

rivières et d'autres soi-disant « objets naturels » dans l'environnement – en effet, à l'environnement naturel en tant que tout » (traduction volontairement littérale de l'auteur, original en anglais) : « *I am quite seriously proposing that we give legal rights to forests, oceans, rivers and other so-called "natural objects" in the environment-indeed, to the natural environment as a whole* ».

⁹¹¹ *Ibid.*, p. 458.

⁹¹² *Ibid.*, p. 464-475.

⁹¹³ David (V.), « La lente consécration de la nature, sujet de droit, Le monde est-il enfin Stone ? » [...] *op. cit.*

⁹¹⁴ Traduction de l'auteur de la version anglaise de la Constitution de l'Équateur : « *Nature, or Pacha Mama, where life is reproduced and occurs, has the right to integral respect for its existence* ».

dans le reste du monde (on le verra plus loin).

Au niveau mondial, la journée internationale de la « Terre nourricière », une traduction de « *Mother Earth* », fut proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU en 2009⁹¹⁵. Cette institution reconnaît explicitement le lien entre peuples autochtones et préservation de la nature depuis 2010⁹¹⁶. Cette évolution n'est pas étonnante au regard de la proclamation d'une journée internationale « Terre nourricière ». « *Dans ce contexte qui donne aux peuples autochtones une place beaucoup plus importante dans le système onusien, il n'était [...] pas étonnant que leurs représentants fassent entendre leurs voix, en particulier lorsque ceux-ci dirigent leur pays. C'est le cas d'Evo Morales, d'origine aymara et président de l'État plurinational de Bolivie. Il proposa, en 2008, à l'Assemblée générale de l'ONU une résolution qui inciterait les pays du monde entier à célébrer chaque année la Terre-Mère. En 2009, lors de sa 63e session, l'assemblée générale accepta cette proposition et choisit la date du 22 avril pour célébrer la Journée internationale de la Terre-Mère. Mais la Bolivie voulait aller plus loin en faisant reconnaître les droits de la Terre-Mère. Prenant acte de l'échec de la Conférence sur le changement climatique à Copenhague, en décembre 2009, le président Evo Morales annonça que son pays serait l'hôte d'une conférence sur le changement climatique et les droits de la Terre-Mère, ouverte à tous, le 22 avril 2010, à Cochabamba* »⁹¹⁷.

Cette approche d'un « droit de la nature », en partenariat avec des groupes autochtones, a aussi été concrétisée par l'octroi de la personnalité juridique à des entités naturelles spécifiques.

B. Des zones naturelles en tant qu'entités juridiques

Le premier exemple national est l'octroi d'une personnalité juridique au fleuve Whanganui par la Nouvelle-Zélande en 2017. En vertu d'une décision du gouvernement, le fleuve dispose d'un statut juridique et aura deux représentants : l'un du gouvernement et l'autre du groupe autochtone Iwi⁹¹⁸. Ce pays a établi un accord similaire avec ses peuples autochtones concernant le mont Taranaki. Ces innovations ont été citées explicitement par la Cour fédérale de l'État indien d'Uttarakhand dans sa

⁹¹⁵ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/63/278, « Journée internationale de la Terre nourricière », 2009.

⁹¹⁶ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/65/164, « Harmonie avec la nature », 2010, préambule : « *Consciente également que nombre de civilisations antiques et de cultures autochtones ont montré tout au long de l'histoire qu'elles comprenaient la symbiose existant entre les êtres humains et la nature, qui favorise une relation mutuellement avantageuse* » ; cette reconnaissance se trouve également dans le préambule de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/73/235, « Harmonie avec la nature », 2018.

⁹¹⁷ Morin (F.), « Les droits de la terre-mère et le bien vivre, ou les apports des peuples autochtones face à la détérioration de la planète », in *Revue du MAUSS* 2013/2 n° 42, 2013, p. 328, pour un développement voir aussi Lefort-Martine (T.), *Des droits pour la nature ? L'expérience équatorienne*, L'Harmattan, 2017, 130 p.

⁹¹⁸ <https://www.govt.nz/treaty-settlement-documents/southern-whanganui/>

décision décidant d'accorder le statut d'entité juridique aux fleuves sacrés du Gange et du Yamuna en 2017. Cette Cour a aussi reconnu la personnalité des glaciers Gangotri et Yamunotri dans un autre arrêt de 2017. La même année, la Cour constitutionnelle colombienne a décidé que le fleuve Atrato avait droit à la protection, la conservation, la bonne gestion et la restauration. En 2018, ces mêmes droits ont été étendus à l'Amazonie. Pour assurer le respect de telles décisions, la gestion du territoire est partagée entre des représentants du gouvernement et des représentants de peuples autochtones vivant en symbiose avec ces fleuves.

Une vision anthropocentrée (l'importance culturelle ou spirituelle d'une entité naturelle) est à l'œuvre dans tous ces cas. La justification est donc très différente de celle proposée par le professeur Stone, puisqu'elle ne reconnaît pas des droits intrinsèques à des entités naturelles en tant que telles, mais justifie leur personnalité par une utilité culturelle ou spirituelle pour les communautés humaines. Cependant, la mise en œuvre pratique de la personnalité juridique de ces entités naturelles rejoint le projet du professeur Stone. En effet, ce sont des représentants nommés par les autorités gouvernantes qui feront valoir les droits en question.

La seule référence à la notion d'une personnalité juridique en rapport avec la montagne dans le DTM se trouve dans un avis de la Direction des affaires juridiques du Conseil d'Europe⁹¹⁹, mais porte sur une question qui n'est pas exactement la même. Ce texte rejeta le projet de Convention européenne sur les régions de montagne dans les années 1990. Dans son avis, la Direction des affaires juridiques a critiqué une formulation de la reconnaissance de la spécificité montagnarde dans le projet de Convention en relevant qu'elle pourrait entraîner l'attribution d'une personnalité juridique propre aux régions de montagne (et non aux montagnes elles-mêmes, ce dont il n'a jamais été question dans le cadre européen). Selon la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, cette reconnaissance serait une source d'incertitudes juridiques qui rendrait le projet de Convention inapplicable. Elle a donc été vivement critiquée et n'a jamais été reprise.

Sur le plan théorique, un massif ou une zone de montagne pourrait recevoir une personnalité juridique. Mais quelles seraient les conséquences juridiques de ce statut ? Pourrait-on accuser une montagne de meurtre si un alpiniste chutait dans une crevasse ? Est-ce qu'un massif pourrait être considéré comme responsable des dégâts matériels si un éboulement causait la destruction d'une propriété ? Si oui, d'où viendraient les fonds ? Ces hypothèses volontairement absurdes illustrent les

⁹¹⁹ Avis du Directeur des affaires juridiques du Conseil de l'Europe sur le Projet de convention européenne sur les régions de montagne, *in* annexe 7 de la Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE).

limites de l'octroi d'une personnalité juridique à une entité naturelle, surtout si l'on sort d'une approche purement « protectionniste ». Cependant, ces difficultés dans la concrétisation de la personnalité juridique d'une entité naturelle ne sont pas forcément insurmontables, comme le notait l'arrêt de la Cour Suprême de l'Inde rejetant l'appel contre la décision de la Cour fédérale concernant la personnalité juridique du fleuve Gange. En effet, la Cour suprême a évoqué la possibilité d'une responsabilité du gouvernement pour toute inondation ou noyade causée par le fleuve si l'État indien devenait son représentant légal. Cet exemple souligne toutefois une difficulté. Le fleuve traverse plusieurs États indiens ; la décision d'une cour fédérale d'accorder la personnalité juridique à un fleuve serait vidée de sa portée si elle n'était pas appliquée dans tous les territoires traversés par le cours d'eau⁹²⁰.

Ce statut, dans le contexte de l'environnement, n'est pas conçu au même titre que pour un individu, une entreprise ou même un État. En pratique, l'octroi d'une personnalité juridique à une montagne, une zone de montagne ou un massif, se traduirait logiquement par un statut symbolique et une représentation officielle de cette entité. Cette solution fut adoptée par tous les gouvernements qui ont officiellement accordé des droits à la nature ou à des entités naturelles. Il semblerait donc que l'objectif final soit en réalité de donner une représentation juridique à la montagne ou à une zone de montagne.

Nous retrouvons ainsi par une autre voie une question plus large au centre du DTM : la représentation des intérêts de la montagne. Pour assurer son développement durable, il convient de créer des institutions spécifiques à la montagne ou à une zone spécifique de montagne. Dans le contexte national, l'octroi d'une personnalité juridique à la montagne ou à une zone de montagne peut être justifié s'il renforce son importance politique et, par conséquent, l'impact de ses représentants. Cependant, cela peut être nuisible au développement du DTM si ça bloque le développement d'accords internationaux pour des raisons sémantiques ou symboliques.

L'octroi d'un statut personnel serait très difficile à mettre en œuvre et aurait des conséquences limitées. A l'échelle du droit transnational, ces difficultés sont exponentielles : il faut non seulement convaincre tous les États concernés des mérites de l'attribution d'une personnalité juridique aux zones de montagne, établir une délimitation universellement acceptée de ces zones, mais également harmoniser les conséquences juridiques nationales de cette attribution. Le succès d'un tel projet relève de l'utopie et il est parfaitement possible de préserver des lieux d'importance naturelle ou culturelle

⁹²⁰ O'Donnell (E.) (2018) « At the intersection of the sacred and the legal : rights for nature in Uttarakhand, India » *in* *Journal of Environmental Law* n° 30, 2018, p. 142.

sans leur donner une personnalité juridique (par exemple, le mont Bogd Khan Uul en Mongolie est protégé depuis des siècles, sans avoir jamais reçu de personnalité juridique). Il ne s'agit donc pas de nier l'intérêt des expériences nationales de personnification, mais d'insister sur le fait qu'à l'échelon transnational, il s'agit très probablement d'une fausse piste.

Section 2. Les justifications factuelles de la spécificité montagnarde

Nous avons établi que le principe de la spécificité est accepté au niveau mondial ; il convient à présent de présenter la démonstration de sa validité dans les faits. Comme le souligne D. J. Pratt, la gestion pertinente des montagnes se distingue de celle des plaines du fait des caractéristiques propres aux montagnes : « [g]lobalement, la gestion durable des montagnes est qualitativement différente de celle des plaines. Les montagnes sont caractérisées par des écologies particulières uniques, avec un degré de variabilité élevé en raison de la zonation altitudinale et de grandes différences d'ensoleillement, de précipitations, de température, de sols et d'autres facteurs sur des distances relativement courtes. Gérer de manière durable les montagnes nécessite donc de gérer la complexité aux niveaux local et écosystémique. De plus, les communautés de montagne doivent faire face à un nombre inhabituellement élevé de facteurs de risque pour assurer leur subsistance et la durabilité des ressources dont elles dépendent »⁹²¹. Le besoin de reconnaissance de la spécificité montagnarde n'est pas un slogan politique, mais un constat réaliste. L'objectif de cette section est de détailler les raisons de ce constat.

Dans cet objectif, nous évaluerons les bases factuelles de la spécificité montagnarde reconnues par les normes du droit transnational de la montagne (telles qu'identifiées dans le premier titre de la présente thèse). Ces bases factuelles seront livrées par diverses études scientifiques traitant des zones de montagne. Une limite est à souligner : un risque de biais existe dans ces études ; en effet, la plupart d'entre elles ont été financées ou rédigées par des organisations et des auteurs favorables au développement du droit transnational de la montagne. Un effort important sera donc fait pour nuancer les conclusions de ces études.

Cette section sera structurée d'une manière thématique ; nous traiterons tour à tour les trois aspects principaux de la spécificité montagnarde tels qu'identifiés dans la section précédente. En conséquence, nous évoquerons dans un premier temps, les ressources des montagnes (§ 1), dans un deuxième temps, leur vulnérabilité (§ 2) et dans un troisième temps, leur nature transnationale (§ 3).

Paragraphe 1. Les ressources uniques des montagnes liées aux caractéristiques de l'écosystème

⁹²¹ Pratt (D. J.), « Democratic and decentralized institutions for sustainability in mountains », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, p. 150 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [o]n the whole, sustainability in mountains is qualitatively different from sustainability in lowlands. Mountains are characterized by niche ecologies, with a high degree of variability due to altitudinal zonation, and with wide differences in insolation, precipitation, temperature, soils, and other factors within relatively short distances. Managing for sustainability in mountains therefore requires managing for complexity at local as well as ecosystem levels. In addition, mountain communities must deal with an unusually high number of risk factors to ensure adequate livelihoods and sustainability of the resource base on which they depend ».

Les régions montagnardes ont des ressources tangibles et intangibles utiles aux populations locales et des plaines. En 2010, l'Agence européenne pour l'environnement, citant son rapport de 1999, écrivait que les montagnes sont la « *clef de voûte écologique sous-estimée de l'Europe* »⁹²² et considérait qu'elles fournissent des services environnementaux, des produits et services commerciaux essentiels au continent. La première reconnaissance nationale spécifique des ressources montagnardes date seulement du XIXe siècle⁹²³. Une étude de 2004⁹²⁴ souligne l'importance des montagnes au niveau mondial en donnant les chiffres suivants : les montagnes occupent 24% des surfaces émergées de la planète⁹²⁵ et elles abritent 12% de la population humaine⁹²⁶. L'écosystème est donc une source importante d'eau, d'énergie, de produits agricoles / forestiers, de diversité biologique, de culture, de religion, de loisirs et de tourisme pour la planète.

Trois catégories de ressources particulières aux montagnes se distinguent. Toutes ces ressources sont dues à l'altitude et à la pente propres aux montagnes. L'eau douce est commune à toutes les montagnes en raison de leur altitude (A). Une autre catégorie de ressources est due à l'isolement naturel causé par l'altitude des montagnes : les patrimoines humains et écologiques de l'écosystème (B). Cette unicité écologique et culturelle est également un facteur d'intérêt économique, mais aussi immatériel : l'intérêt des montagnes comme lieux de détente et d'activités touristiques (C).

A. Les montagnes « châteaux d'eau » : une source d'eau douce pour l'humanité

⁹²² Traduction de l'auteur, original en anglais : « *Mountains are the 'undervalued ecological backbone of Europe'* », extrait European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, p. 13.

⁹²³ *Ibid.*, p. 13.

⁹²⁴ Price (M. F.), « Introduction: Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond », in Price (M. F.), Libor F. Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, p. 1.

⁹²⁵ Kapos (V.), Rhind (J.), Edwards (M.), Price (M. F.) et Ravilious (C.), « Developing a map of the world's mountain forests », in Price (M. F.) et Butt (N.) (dir.), *Forests in sustainable mountain development: A state-of knowledge report for 2000*, CAB International, Wallingford: 4-9, 2000, pp. 1-5.

⁹²⁶ Huddleston (B.), Franceschini (G.) et Ostiani (L. F.), *Towards a GIS-based analysis of mountain environments and populations*, Working Paper no. 10, Rome, FAO, 2003, p. 4.

Par leur altitude, les montagnes ont une fonction écologique de rétention et de purification de l'eau douce. L'eau des mers s'évapore, laissant derrière elle son sel. La vapeur d'eau s'élevant au-dessus des montagnes baisse en température et devient liquide. Sur les montagnes, cette pluie gèle ou est filtrée par l'écosystème montagnard. Les glaciers et les neiges permanentes des sommets sont maintenus par cette pluie qui gèle avec les saisons. La solidification de l'eau par les sommets permet une rétention des eaux et son relâchement progressif pendant les saisons chaudes. L'eau relâchée est filtrée par le système minéral et végétal montagnard. Cette explication est une simplification de mécanismes généraux se reproduisant sur la planète, mais elle illustre les mécanismes naturels de la purification de l'eau saline des mers.

Le rôle clé de l'écosystème montagnard dans la purification et la rétention de l'eau douce s'illustre aussi rapidement avec quelques chiffres. Par exemple, les glaciers des montagnes du Nord-Ouest de la Chine fournissent 15 à 20 % de l'eau douce consommée par 20 millions de personnes vivant dans les provinces du Xinjiang et du Qinghai⁹²⁷. De plus, 1,35 milliard d'individus vivent dans les bassins alimentés par les montagnes de l'Hindu Kush-Himalaya⁹²⁸. En Amérique du Sud, 99% des glaciers tropicaux, qui retiennent l'eau et évitent des inondations pendant la saison chaude, sont dans les Andes. Ce massif alimente la Bolivie et le Pérou avec de l'eau douce pendant la saison sèche ; l'eau stockée dans les Andes centrales garantit les besoins en eau douce des 5.3 millions d'habitants de Santiago (Chili) et des 1.1 million d'habitants de Mendoza (Argentine)⁹²⁹. Les forêts de l'Amazonie sont alimentées en eau douce par des courants trouvant leur source dans les Andes⁹³⁰.

En Europe, les Alpes apportent une grande contribution aux rivières qui en sont issues : le Rhin, le Rhône, le Pô et le Danube⁹³¹. Cette eau irrigue l'agriculture européenne, tant en montagne qu'en plaine. Les sources d'eau des Alpes sont également essentielles pour la production énergétique, de l'énergie hydraulique ou comme élément refroidissant pour l'énergie nucléaire. En effet, 26,5% des

⁹²⁷ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, FAO et le Centre for Development and Environment of the University of Bern, 2011, pp. 24-25.

⁹²⁸ Maselli (D.), Kohler (T.), Niño (C. A.) et Greenwood (G.), *Draft Synthesis Report on Progress and Perspectives in Sustainable Mountain Development From Rio 1992 to Rio 2012 and beyond*, préparé pour la Conférence mondiale des montagnes de Lucerne (10-12 October 2011), p. 8.

⁹²⁹ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, [...] *op. cit.*, pp. 24-25.

⁹³⁰ Regional biodiversity strategy for the tropical andean countries, préambule, annexé à la Décision 523 du Conseil de ministres des affaires étrangères de la Communauté andine des Nations (CAN), 2002, p. 9.

⁹³¹ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, p. 92 : « *La contribution brute des Alpes aux émissions totales (%) : le Rhin 34%, le Rhône 41%, le Pô 41% et le Danube 25%* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Mean contribution of the Alps to total discharge (%) Rhine 34%, Rhone 41%, Po 53% and Danube 25%* ».

stations nucléaires en Europe se situent dans des zones montagneuses⁹³².

En 2014, Robert Wabunoha, un représentant de la PNUE, soulignait l'importance des montagnes africaines comme sources d'eau douce pour des régions en zones arides⁹³³. En effet, de nombreux grands cours d'eau africains - le Nil, le Niger, le Sénégal, le Congo, le Tana, le Zambèze et l'Orange - trouvent leur source dans les montagnes africaines. Les pays arides bénéficiant du Nil sont le Soudan, l'Égypte et la Namibie. Plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest dépendent de l'eau provenant des hauts plateaux du Fouta Djallon. En Afrique de l'Est, le mont Kenya est une source d'eau douce pour des millions de personnes. Les montagnes Drakensberg sont la source principale d'eau douce pour le sud du continent africain. L'on retrouve également la fonction de l'eau en tant que source d'énergie sous la forme d'hydrologie⁹³⁴.

Les montagnes sont souvent qualifiées de « château d'eau » naturel et de bassins hydrographiques, c'est-à-dire de « bassins versant » desquels l'eau douce découle. Comme l'indique le Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes : « [o]n se réfère souvent aux montagnes comme à des « châteaux d'eau naturels » car elles abritent les sources des rivières qui sont également vitales pour le maintien de la vie dans les zones densément peuplées en aval »⁹³⁵. Le terme « château d'eau » sera considéré ici comme désignant une zone surélevée qui fournit des écoulements disproportionnés par rapport aux basses terres adjacentes. Cette fonction de l'écosystème est particulièrement utile dans des zones arides ; en effet, dans ces régions les montagnes contribuent de 80% à 100% du ruissellement total des bassins fluviaux⁹³⁶.

Il ne s'agit pas d'une ressource unique à la montagne, mais d'une de ces ressources centrales

⁹³² *Ibid.*, pp. 91-93.

⁹³³ African Mountains Regional Forum Bulletin Published by the International Institute for Sustainable Development (IISD), A Summary Report of the First African Mountains Regional Forum 'Towards a Shared Mountain Agenda for Africa' in African Mountains Regional Forum Bulletin, vol 194, n° 5, 2014, p. 3.

⁹³⁴ Note de synthèse des politiques africaines du Partenariat de la montagne « African Mountains: Water Towers in need of Attention, Policy brief », 2013, p.1. On retrouve ces éléments dans le Rapport de la PNUE, « Sustainable Mountain Development RIO 2012 and beyond : Why mountains matter for Africa », 2012, p. 1.

⁹³⁵ Extrait du Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, article 2.

⁹³⁶ Maselli (D.), Kohler (T.), Niño (C. A.) et Greenwood (G.), *Draft Synthesis Report on Progress and Perspectives in Sustainable Mountain Development From Rio 1992 to Rio 2012 and beyond*, préparé pour la Conférence internationale sur les régions de montagne à Lucerne (10-12 October 2011), p. 8 : « Dans les zones arides, les montagnes représentent 80 à 100% du ruissellement total provenant des bassins hydrographiques; dans ces régions, l'eau de montagne est extrêmement importante pour le développement économique » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « In arid areas mountains contribute 80 to 100% of the total runoff from river basins; in these regions, mountain water is extremely important for economic development ».

sur le plan humain et environnemental, dont sa fonction essentielle fut reconnue dès 1978⁹³⁷. En effet, l'eau douce est une nécessité vitale, mais aussi une source d'énergie renouvelable essentielle, comme l'écrit M. F. Price : « [l]es montagnes offrent des sites actuels ou potentiels pour de nombreuses installations hydroélectriques, et plusieurs permettent d'excellents emplacements pour la production d'énergie renouvelable (biomasse, énergie solaire, énergie éolienne, etc.) »⁹³⁸. L'importance des régions montagneuses en tant que sources d'eau douce justifie à elle seule une protection de la montagne. En effet, la majorité des déclarations et conventions traitant de la montagne (avec l'exception notable de la Convention alpine) justifient leur existence par cette ressource⁹³⁹.

B. Un patrimoine écologique et humain unique

L'altitude et l'inaccessibilité relative des régions montagneuses les isolent naturellement. En conséquence, le patrimoine de ces régions a évolué de manière indépendante et est devenu unique. Sur le plan anthropologique, les peuples de montagne ont développé des cultures, des traditions et des artisanats distincts de ceux des cultures environnantes. L'isolement des zones de montagne a également permis l'évolution d'une faune et d'une flore uniques ainsi qu'une biodiversité prononcée. En conséquence, nous en distinguerons et étudierons tour à tour, le patrimoine humain (1) et écologique (2).

1) Un patrimoine humain unique

⁹³⁷ Déclaration de Lugano (1978) en Annexe à la Résolution 109 de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe « sur la Conférence des régions de l'arc alpin », paragraphe 11 : « *Les Alpes recèlent le plus grand capital d'eau douce de l'Europe. A l'avenir il conviendrait pour permettre une exploitation rationnelle que l'eau utilisée retourne aux couches souterraines, soit restituée aux régions en aval, dans un état de pureté maximale et par des voies naturelles* » ; paragraphe 12. : « *Bien que les réserves hydrauliques, source d'énergie renouvelable, représentent un potentiel précieux pour les pays alpins, la mise en chantier de nouveaux ouvrages hydro-électriques importants ne peut plus être conciliée avec les exigences écologiques. De plus, leur exploitation n'apporterait pas de contribution substantielle au bilan énergétique européen. Il faut en tout cas garantir un débit minimal des rivières alpines leur permettant de remplir leur fonction écologique. Des compensations financières doivent être versées aux collectivités alpines qui ont déjà subi un préjudice du fait de l'exploitation des réserves hydrauliques* ».

⁹³⁸ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, Oxford, University of Oxford, 1997, p. 66 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Mountain regions provide current or potential sites for many hydro-electric facilities, and many offer excellent locations for the generation renewable energy (e.g. biomass, solar, wind)* ».

⁹³⁹ Le chapitre 13 de l'Agenda 21 (1992) : « *Les montagnes sont un important réservoir d'eau, d'énergie et de diversité biologique* » ; l'eau est cité par le Conseil économique et social dans sa justification de la proclamation d'une année internationale de la montagne (Economic and Social Council, Resolution 1997/45, « Proclamation of an international year of mountains », 1997, préambule. « *Noting that mountains are an important source of water* ») ; le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (2002), Paragraphe 42 « [les montagnes] *recèlent d'importantes ressources dans leurs bassins hydrographique...* ») ; le préambule de la Convention des Carpates (2003) qualifie son massif de source des cours d'eau principaux de la région ; L'Avenir que nous voulons (2012), paragraphe 210 : « *Les écosystèmes montagneux jouent un rôle crucial dans l'approvisionnement en ressources en eau pour une grande partie de la population mondiale* » ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016 : « *Consciente que les bienfaits que procurent les régions montagneuses sont essentiels au développement durable et que les écosystèmes montagneux jouent un rôle crucial dans l'approvisionnement en eau et en autres ressources et services essentiels d'une grande partie de la population mondiale* »).

Les habitants des zones de montagne sont extrêmement divers ; cependant, certaines tendances générales peuvent être observées. Avant d'identifier ces caractéristiques communes, il convient de les nuancer en soulignant la diversité des montagnards. En effet, les peuples de montagne comprennent non seulement des groupes pauvres, marginalisés et désavantagés, mais aussi des communautés touristiques affluentes et des centres urbains tels que Mexico City et Jakarta⁹⁴⁰.

Les normes du droit transnational de la montagne soulignent l'importance des différents groupes culturels et ethniques uniques aux régions montagneuses. Ces groupes sont généralement minoritaires dans leurs propres pays et la promotion de l'identité culturelle des peuples montagnards est donnée comme objectif par de nombreuses normes du droit transnational de la montagne⁹⁴¹. Étant minoritaires, ces groupes culturels ont historiquement tendance à être assujettis par les groupes dominants des plaines. F. Starr a souligné les nombreux conflits issus d'États en émergence voulant conquérir des peuples montagnards indépendants. Cette volonté serait la cause de guerres en Écosse, en Suisse, dans le Caucase du Nord et en Afghanistan sur le cours des cinq cents dernières années⁹⁴². Un autre exemple est la région des Chittagong au Bangladesh, qui fut le centre de conflits régionaux entre des groupes minoritaires locaux et le gouvernement du Bangladesh. Ces conflits ont été résolus par le traité des Chittagong Hill Tracts de 1997.

⁹⁴⁰ Price (M. F.), *Introduction: Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond*, [...] *op. cit.*

⁹⁴¹ Convention alpine (1991), préambule : « *Conscientes que les Alpes constituent l'un des plus grands espaces naturels d'un seul tenant en Europe et un cadre de vie, un espace économique, culturel et récréatif au cœur de l'Europe, se distinguant par sa nature, sa culture et son histoire spécifiques et variées, auquel participent de nombreux peuples et pays* » ; Convention des Carpates (2003), préambule : « *AWARE that the Carpathians constitute a major ecological, economic, cultural, recreational and living environment in the heart of Europe, shared by numerous peoples and countries* » ; le chapitre 13 de l'Action 21 (1992), 13.1. : « *Sur le plan humain, la pauvreté est très répandue parmi les montagnards et les connaissances des populations autochtones se perdent. En conséquence, la plupart des régions montagneuses du globe sont soumises à une dégradation de leur environnement. C'est pourquoi une gestion convenable des ressources des montagnes et un développement socio-économique de leur population justifient une action immédiate* » (de plus, dans son paragraphe 13.7, le chapitre demande la création d'inventaires des différentes cultures humaines des montagnes) ; le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (2002) se limite à indiquer que les « *écosystèmes de montagne soutiennent des modes d'existence particuliers* » dans son préambule ; L'avenir que nous voulons (2012), paragraphe 211 : « *Nous sommes également conscients que les montagnes abritent souvent des communautés, y compris des populations autochtones et des communautés locales, qui ont développé l'utilisation durable des ressources de la montagne* » ; le Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « *Diversité biologique des montagnes* » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, paragraphe 2.2.5. : « *Promouvoir la conduite d'activités propres à améliorer les moyens de subsistance en montagne, à réduire la pauvreté et à maintenir l'identité culturelle afin de parvenir à une utilisation durable de la diversité biologique des montagnes* » ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, 2011, préambule : « *les montagnes sont importantes pour la planète parce qu'elles sont la source de la plus grande partie de l'eau douce sur terre, présentent une riche diversité biologique, recèlent d'autres ressources naturelles telles que le bois et les minéraux, fournissent certaines sources d'énergie renouvelables et sont des lieux de loisir et de tourisme très prisés, et parce que s'y concentrent une diversité culturelle, des connaissances et un patrimoine précieux, éléments qui tous ensemble créent des avantages économiques non comptabilisés* ».

⁹⁴² Starr (S. F.), « *Conflict and peace in mountain societies* », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, p. 170.

Les tensions entre les peuples montagnards minoritaires et les peuples des plaines sont particulièrement prononcées en Amérique du Sud et en Amérique centrale, où de nombreux groupes ethniques montagnards sont des groupes indigènes au continent. On a identifié 86 groupes ethniques indigènes dans 118,136 km² des zones de montagne en Amérique centrale, particulièrement au Belize, au Guatemala ainsi que dans les États mexicains du Chiapas et de l'Oaxaca⁹⁴³. L'importance de la préservation des cultures indigènes ou autochtones est à présent reconnue sur la scène internationale⁹⁴⁴.

Les cultures uniques des peuples montagnards n'ont pas seulement une valeur intrinsèque ; elles sont également une source de connaissances et de pratiques d'exploitation des montagnes. Si un groupe a réussi à subsister avec des ressources limitées sur le long terme, elle doit posséder des techniques d'exploitation efficaces, mais durables. En effet, de nombreux textes du droit transnational de la montagne conseillent l'intégration de ces méthodes dans les politiques pertinentes aux montagnes, notamment dans le domaine de l'agriculture. Ce postulat n'est pas seulement en rapport avec l'importance culturelle de ces méthodes, mais aussi avec leur utilité pratique, comme le système d'irrigation *quanat* cité précédemment⁹⁴⁵. En effet, il a même été constaté que certaines méthodes d'exploitation traditionnelles des montagnes sont non seulement durables, mais contribuent à la préservation du paysage et à la biodiversité de leur environnement local.

2) Un patrimoine écologique unique

⁹⁴³ Maselli (D.), Kohler (T.), Niño (C. A.), Greenwood (G.), *Draft Synthesis Report on Progress and Perspectives in Sustainable Mountain Development From Rio 1992 to Rio 2012 and beyond*, préparé pour la Conférence internationale sur les régions de montagne à Lucerne (10-12 October 2011), pp. 25-26.

⁹⁴⁴ Mise en évidence notamment par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007).

⁹⁴⁵ V. [Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2, p. 153](#).

Les textes du DTM soulignent le fait que les montagnes possèdent leurs propres biosphères et, par-là, une faune et une flore régionales diverse et spécifique⁹⁴⁶. L'aspect unique de la biodiversité montagnarde est un aspect clé du droit transnational de la montagne, comme le prouve le Programme de travail sur la biodiversité montagnarde de la Convention sur la diversité biologique⁹⁴⁷. En effet, de nombreux « points chauds » de biodiversité se trouvent dans des zones de montagne. En Europe, 252 des 1 379 espèces listées dans les Annexes I, II et IV de la Directive « Habitats »⁹⁴⁸ se trouvent exclusivement ou principalement dans les montagnes⁹⁴⁹. De plus, 43% des zones désignées en tant que sites Natura 2000 se trouvent dans les montagnes⁹⁵⁰.

En Afrique, de nombreuses espèces endémiques essentielles aux montagnes sont relevées. Par exemple, Rosemary Tonjock (University of Bamenda, Cameroon) a identifié plus 177 espèces de micro-champignons, essentielles au bon fonctionnement de l'écosystème, dans la région du mont Cameroun⁹⁵¹. Le biome de Fynbos en Afrique du Sud abrite 6 200 espèces de plantes endémiques. Mlanje, les montagnes Rwenzori, le mont Cameroun, le Fouta Djallon et les hauts plateaux éthiopiens présentent tous des niveaux élevés d'espèces endémiques. Plus de 50% des oiseaux, 39% des mammifères, 19% des amphibiens et 14% des reptiles africains se trouvent dans la région montagneuse d'Albertine Rift⁹⁵².

⁹⁴⁶ Convention alpine (1991), préambule : « *Reconnaissant que les Alpes sont un habitat et un refuge indispensables pour nombre d'espèces animales et végétales menacées* » ; chapitre 13 de l'Action 21 (1992) 13.1 : « *Les montagnes sont un important réservoir d'eau, d'énergie et de diversité biologique* » ; Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (2002), paragraphe 42 : « *Les écosystèmes de montagne (...) se caractérisent par une grande diversité biologique et par une flore et une faune uniques* » ; Convention des Carpates (2003), préambule : « *RECONNAISSANT que les Carpates constituent un trésor naturel unique d'une grande beauté et d'une grande valeur écologique, un important réservoir de biodiversité, la source des principaux fleuves, un habitat essentiel et un refuge pour de nombreuses espèces de plantes et d'animaux menacées, et la plus grande étendue de forêts vierges d'Europe* » (traduction de l'auteur – original en anglais) : « *ACKNOWLEDGING that the Carpathians are a unique natural treasure of great beauty and ecological value, an important reservoir of biodiversity, the headwaters of major rivers, an essential habitat and refuge for many endangered species of plants and animals and Europe's largest area of virgin forests* » ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, 2011, préambule, paragraphe 2 : « *les montagnes sont importantes pour la planète parce qu'elles sont la source de la plus grande partie de l'eau douce sur terre, présentent une riche diversité biologique* » ; L'avenir que nous voulons (2012), paragraphe 212 : « *Nous demandons des efforts supplémentaires en faveur de la préservation des écosystèmes montagneux, y compris leur diversité biologique* ».

⁹⁴⁷ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004.

⁹⁴⁸ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

⁹⁴⁹ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, [...] *op. cit.*, p. 11.

⁹⁵⁰ *Ibid.*, p. 11.

⁹⁵¹ African Mountains Regional Forum Bulletin Published by the International Institute for Sustainable Development (IISD), A Summary Report of the First African Mountains Regional Forum 'Towards a Shared Mountain Agenda for Africa' in African Mountains Regional Forum Bulletin, vol 194, n° 5, 2014, p. 3.

⁹⁵² Note de synthèse des politiques africaines du Partenariat de la montagne (« African Mountains: Water Towers in need of Attention, Policy brief », 2013, p. 1).

Le patrimoine humain et écologique unique des montagnes ne bénéficie pas seulement aux populations locales, mais également aux visiteurs de ces lieux.

C. Les paysages des montagnes : un patrimoine de l'humanité

Deux ressources sont intimement liées à l'intérêt des régions de montagne en tant que patrimoine naturel intangible de l'humanité. La beauté de leurs paysages ainsi que leur unicité culturelle et culturelle les permettent de servir de lieux de vacances et de détente pour les populations des plaines. Ces richesses des montagnes bénéficient donc à toute l'humanité et ne sont pas exclusives aux populations locales. Il s'agit d'un argument pertinent et unique pour une action spécifique à l'écosystème que nous pouvons retrouver dans tous les textes du droit transnational de la montagne depuis 1978⁹⁵³. La beauté des montagnes n'est pas seulement une richesse intangible ; mais le tourisme qui en découle permet également d'avancer un argument économique.

Ces notions sont développées dans de nombreux textes du droit transnational de la montagne.

⁹⁵³Déclaration de Lugano (1978), considérant 6 : « *Le tourisme continue de représenter la principale chance de développement pour les régions alpines. Une saine politique du tourisme doit profiter en premier lieu à la population locale, en lui offrant des possibilités d'emploi et en favorisant les initiatives, le commerce et l'artisanat locaux* » et considérant 10 : « *Il est vital de préserver ou de rétablir l'équilibre écologique des Alpes. Pour des millions de citoyens, la pureté de l'eau et de l'air, un climat sain, la richesse de la faune et de la flore, les grands espaces libres, les paysages incomparables qu'offrent encore les Alpes sont devenus des éléments essentiels de leur vie. Il est important que les paysages alpins conservent le plus possible leur originalité et leur diversité* » ; Convention alpine (1991) : « *Conscientes que les Alpes constituent l'un des plus grands espaces naturels d'un seul tenant en Europe et un cadre de vie, un espace économique, culturel et récréatif au cœur de l'Europe, se distinguant par sa nature, sa culture et son histoire spécifiques et variées, auquel participent de nombreux peuples et pays* » ; chapitre 13 de l'Action 21 (1992) 13.1 : « *En outre, elles (les montagnes) contiennent des ressources essentielles telles que les minéraux, les produits forestiers et agricoles, et les services récréatifs* » ; Protocole de la Convention alpine: « Aménagement du territoire et développement durable » (1994) : « *Conscientes que l'espace alpin remplit en plus différentes autres fonctions d'intérêt général, notamment celles d'espace touristique et de loisirs ainsi que de support de voies de communications essentielles à l'Europe* » ; Convention des Carpates (2003) : « *CONSCIENS que les Carpates constituent un lieu important écologique, économique, culturel, de loisirs et de vie au cœur de l'Europe, partagé par de nombreux peuples et pays* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *AWARE that the Carpathians constitute a major ecological, economic, cultural, recreational and living environment in the heart of Europe, shared by numerous peoples and countries* ») ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011) : « *CONSIDÉRANT que la diversité biologique et culturelle unique et le patrimoine commun des Carpates constituent une ressource importante pour le développement d'un tourisme durable; RECONNAISSANT l'importance croissante du tourisme pour le développement social et économique aux niveaux local, national et régional, et le fait que le développement d'un tourisme durable dans les Carpates pourrait constituer une opportunité pour le développement économique des régions moins développées ainsi que pour la diversification des économies locales, et présente un potentiel important en termes de conservation de la diversité biologique et d'utilisation durable de ses composants* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *CONSIDERING that the unique biological and cultural diversity and the common heritage of the Carpathians constitute important assets for the development of sustainable tourism; RECOGNIZING the increasing importance of tourism for social and economic development at local, national and regional levels, and that the development of sustainable tourism in the Carpathians may constitute an opportunity for the economic development of less developed areas as well as for the diversification of local economies, and present a significant potential for realizing benefits in terms of the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components* ») ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2011 : « *les montagnes (...) sont des lieux de loisir et de tourisme très prisés, et [...] s'y concentrent une diversité culturelle, des connaissances et un patrimoine précieux, éléments qui tous ensemble créent des avantages économiques non comptabilisés* ».

A titre d'exemple, on peut citer le préambule du Protocole « Tourisme » de la Convention alpine : « [c]onsidérant que notre civilisation urbaine développe un besoin croissant de tourisme et de loisirs diversifiés pour l'homme d'aujourd'hui » (...) « Considérant que les Alpes demeurent l'un des grands espaces d'accueil pour le tourisme et les loisirs en Europe, par ses immenses possibilités de loisirs, par la richesse de ses paysages et la diversité de ses conditions écologiques et qu'il convient de traiter cet enjeu au-delà des cadres nationaux » (...) « Conscientes de ce que le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages sont des bases essentielles du tourisme dans les Alpes »⁹⁵⁴.

Pour conclure ce paragraphe, les ressources des montagnes découlent naturellement de leurs caractéristiques topographiques propres. L'altitude et la pente des montagnes en font des châteaux d'eau qui ont une fonction essentielle à l'écologie de la planète et, en conséquence, à l'humanité. Le stockage et la filtration d'eau douce des montagnes justifient à eux seuls une action en leur faveur. L'isolement des écosystèmes des montagnes, l'une des conséquences de leur altitude, a rendu leur faune, leur flore et leur culture humaine uniques. Préserver ces particularités naturelles et culturelles contribue à la diversité biologique et culturelle de la planète. Les montagnes ont également des ressources intangibles : la beauté de leur paysage est appréciée par l'humanité entière et en constitue son patrimoine partagé.

Toutes ces ressources, dont nous n'avons présenté que les grandes catégories, sont reconnues systématiquement dans les textes du droit transnational de la montagne et sont factuelles. Leur existence indéniable justifierait à elle seule un *corpus* de droit qui leur est spécifique. Cependant, ces ressources ne sont pas seulement essentielles, mais elles sont aussi particulièrement vulnérables comme nous allons le voir dans le paragraphe suivant.

Paragraphe 2. Les vulnérabilités particulières des régions de montagne : une fragilité causée par l'altitude et la pente

Pour justifier une action juridique spécifique aux montagnes, il ne faut pas seulement prouver qu'elles contiennent des ressources, mais que ces dernières sont sources à des risques potentiels. Il convient à présent d'identifier les vulnérabilités spécifiques aux montagnes. Comme leurs ressources, ces faiblesses sont dues à l'altitude et à la pente de leur écosystème. Les ressources en eaux douces spécifiques des montagnes, prenant la forme de neiges éternelles et de glaciers, sont particulièrement vulnérables au changement climatique (A). Cette fonte des neiges et des glaciers est exacerbée par le

⁹⁵⁴ Protocole « Tourisme » de la Convention alpine (1998), préambule.

degré de pente propre aux montagnes. Cette même caractéristique, combinée à l'attrait de certains produits montagnards, rend l'écosystème particulièrement sensible à la surexploitation (B). Les conséquences d'un développement excessif ont des effets néfastes sur l'environnement et les populations locales. Ces dernières sont d'ailleurs souvent marginalisées et souffrent fréquemment de pauvreté (C).

A. Une vulnérabilité particulière aux changements climatiques

La vulnérabilité particulière de l'écosystème des montagnes est soulignée de manière explicite et systématique par les textes du droit transnational de la montagne.

En 2016, l'Assemblée générale de l'ONU a déclaré « *que les écosystèmes montagneux sont particulièrement vulnérables à l'aggravation des effets néfastes des changements climatiques, des phénomènes météorologiques extrêmes, du déboisement et de la dégradation des forêts, de l'occupation des sols, de la dégradation des terres et des catastrophes naturelles, dont ils se rétablissent lentement, et que les glaciers alpins dans le monde régressent et maigrissent, ce qui a des conséquences de plus en plus graves pour l'environnement, la viabilité des moyens de subsistance et le bien-être des populations* »⁹⁵⁵. Ceci est également souligné par la Déclaration Alpine sur le changement climatique, laquelle « *constate avec inquiétude que l'espace alpin est particulièrement affecté par les changements climatiques à l'échelle globale. Depuis l'époque préindustrielle, l'augmentation moyenne des températures dans cet espace est largement au-dessus de la moyenne globale* »⁹⁵⁶. Lors de la Conférence des Parties (ci-après COP) de 2014 de la Convention des Carpates, la Conférence approuve un agenda stratégique sur l'adaptation au changement climatique dans la région des Carpates⁹⁵⁷. En 2014, les représentants de la Convention des Carpates et à la Convention alpine ont fait une déclaration commune sur le changement climatique⁹⁵⁸ soulignant, une fois de plus, l'importance de cette question pour l'écosystème. En 2017, un article supplémentaire à la Convention des Carpates traitant spécifiquement de l'importance du changement climatique a été proposé : « *[l]es parties prennent en compte la vulnérabilité des écosystèmes de montagne fragiles et l'exposition des secteurs économiques clés et des communautés de montagne au changement climatique, ainsi que le*

⁹⁵⁵ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016, préambule.

⁹⁵⁶ Convention alpine, Déclaration sur le changement climatique (2006).

⁹⁵⁷ UNEP/CC/COP4/DOC12/REV1, « Strategic agenda on adaptation to climate change in the carpathian region », ce document fut adopté à la quatrième COP de la Convention des Carpates (2006), 30 p. La COP de la Convention des Carpates a également adopté deux décisions concernant le changement climatique : la Décision COP3/15 (2011) de la troisième COP de la Convention des Carpates (2006), « Climate change » et la Décision COP4/10 (2014) de la quatrième COP de la Convention des Carpates (2006), « Adaptation to climate change ».

⁹⁵⁸ Joint Alpine – Carpathian Statement On Adaptation to Climate Change (2014).

rôle essentiel des montagnes pour d'autres territoires »⁹⁵⁹.

Ces déclarations sont justifiées : les augmentations de température causées par le changement climatique ont tendance à être plus prononcées dans les régions montagneuses. A l'exception de certaines variations dues à des facteurs régionaux (comme les vents chauds de la mousson), les températures moyennes augmentent avec l'altitude⁹⁶⁰. Il convient de préciser que les bases de données ne sont pas toujours considérées comme suffisantes, surtout en ce qui concerne les montagnes ; en effet, seules les Alpes et les Carpates ont des bases de données qui remontent au XVIII^e siècle⁹⁶¹.

Dans le cas des Alpes, leurs vulnérabilités spécifiques ont été confirmées. Ainsi, dans son Avis n° 391/06 le Comité des régions de l'Union européenne a écrit : « *une littérature scientifique de plus en plus vaste ainsi que des documents politiques et des projets scientifiques toujours plus nombreux, dans l'Union européenne comme ailleurs, ont défendu la thèse que les régions de montagne sont extrêmement sensibles au changement climatique dans la mesure où elles réunissent, sur un territoire limité, des environnements différents s'agissant de l'altitude, de l'exposition et de l'influence des courants atmosphériques* »⁹⁶². Ce même Avis donne quelques exemples précis, écrivant que le changement climatique cause un : « *retrait[s] des glaciers (depuis 1850, les glaciers alpins ont perdu environ deux tiers de leur volume, cette réduction s'étant nettement accélérée après 1985)* » et que l'« *augmentation de la température enregistrée ces 150 dernières années dans les Alpes (+ 1,5 °C) est deux fois supérieure à la moyenne mondiale (+ 0,7 °C). La vulnérabilité des ressources hydriques alpines a été étudiée par l'Agence européenne pour l'environnement en 2009* »⁹⁶³.

Les conséquences du changement climatique seront catastrophiques sur le long terme. La principale est la fonte des glaciers et des neiges éternelles des montagnes qui limiterait la capacité de

⁹⁵⁹ Traduction de l'auteur, original en anglais : « *The Parties, taking into consideration the vulnerability of fragile mountain ecosystems and exposure of key economic sectors and mountain communities to climate change, and the key role mountains play for other territories* », voir le site de la Convention des Carpates pour le texte proposé et les modifications encore débattues : <http://www.carpathianconvention.org/climate-change.html>

⁹⁶⁰ Pour une explication plus détaillée, voir : Iyngararasan (M.), Tianchi (L.), Shrestha (S.), Mool (P.K.), Yoshino (M.) et Watanabe (T.), « The challenges of mountain environments : Water, natural resources, hazards, desertification, and the implications of climate change », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, p. 21.

⁹⁶¹ *Ibid.*, p. 23.

⁹⁶² Avis n° 391/06 du Comité des régions sur les « Stratégies régionales de réponse au changement climatique dans l'UE s'inspirant de l'exemple des régions de montagne », OJ C 391, 18.12.2012, pp. 27-30, paragraphe 1.

⁹⁶³ *Ibid.*, paragraphe 6.

l'écosystème à produire ou retenir de l'eau douce⁹⁶⁴. Comme les océans, les montagnes ont également un impact sur les événements météorologiques à grande échelle. Des variations de température importantes changeront le cours saisonnier habituel, parfois à l'échelle continentale. A titre d'exemple, les montagnes himalayennes sont l'une des causes principales de la mousson en Inde. Si la température moyenne des montagnes change, elles ne pourront plus jouer ce rôle. Il existe aussi une catégorie de conséquence du changement climatique plus locale, directe et tangible au milieu montagnard. Le changement climatique pourra entraîner une augmentation « d'événements météorologiques extrêmes », des chutes de pierres, des glissements de terrain ou des inondations liées à la fonte des glaces⁹⁶⁵. Le changement climatique a aussi un impact négatif plus large sur la biodiversité montagnarde. Plus spécifiquement, des espèces adaptées à des températures basses risquent de disparaître. Une tendance observée est une migration générale en altitude, mais un grand nombre d'espèces endémiques ne pourront s'adapter assez rapidement⁹⁶⁶.

Sur le plan humain, les irrégularités des saisons dues au changement climatique créent des incertitudes dans l'agriculture et le tourisme montagnards⁹⁶⁷. Les changements de faune et de flore peuvent aussi entraîner la prolifération de certaines catégories de parasites. Ces derniers auront accès à de plus hautes altitudes avec les maladies qu'elles transportent, telles que la malaria, la maladie de Lyme et la Dengue. A ce sujet, une recrudescence de la malaria dans les montagnes de l'Afrique de l'Est fut observée en 2011 lors de la Réunion régionale du développement durable des régions de montagne africaines. Le problème de santé publique fut identifié comme l'une des conséquences du changement climatique sur les communautés montagnardes⁹⁶⁸.

⁹⁶⁴ Maselli (D.), Kohler (T.), Niño (C. A.) et Greenwood (G.), *Draft Synthesis Report on Progress and Perspectives in Sustainable Mountain Development From Rio 1992 to Rio 2012 and beyond*, préparé pour la Conférence internationale sur les régions de montagne à Lucerne (10-12 octobre 2011), p. 8 ; pour une analyse détaillée du retrait des glaciers en montagne, voir : IPCC, « IPCC third assessment report : Climate change 2001, Working Group II : Impacts, adaptation and vulnerability. Summary for Policy Makers », Geneva, WMO et UNEP, pp. 127-129 et Jiménez Cisneros (B. E.), Oki (T.), Arnell (N. W.), Benito (G.), Cogley (J. G.), Döll (P.), Jiang (T.), Mwakalila (S. S.), *Climate Change 2014 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability, part A: Global and Sectoral Aspects*, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, p. 243.

⁹⁶⁵ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, Oxford, University of Oxford, 1997, p. 66 : « by the various impacts of climate change, particularly the increased frequency of extreme events ».

⁹⁶⁶ Pour plus de données précises sur l'impact du changement climatique sur les régions de montagne, voir : Iyngararasan (M.), Tianchi (L.), Shrestha (S.), Mool (P. K.), Yoshino (M.) et Watanabe (T.), « The challenges of mountain environments : Water, natural resources, hazards, desertification, and the implications of climate change », [...] *op. cit.*, p. 22.

⁹⁶⁷ Avis n° 391/06 du Comité des régions sur les « Stratégies régionales de réponse au changement climatique dans l'UE s'inspirant de l'exemple des régions de montagne », [...] *op. cit.*

⁹⁶⁸ Document de référence du « Regional meeting on sustainable development in african mountain regions : Climate Change Impacts, Adaption and Development in Fragile Ecosystems », tenu le 16-18 Novembre 2011, à Mbale (Uganda), p. 3.

L'effet du changement climatique est exponentiel dans les régions de montagne. Par exemple, 28% des forêts du monde se trouvent en régions montagneuses⁹⁶⁹ et sont un facteur limitant l'impact du changement climatique. En conséquence, la disparition progressive de ces forêts est non seulement une conséquence du changement climatique, mais est également un facteur qui y contribue.

B. Un risque de surexploitation dû à des facteurs de risques élevés

Les ressources et la fragilité des montagnes les rendent particulièrement vulnérables à la surexploitation. Ce problème du développement incontrôlé est depuis longtemps reconnu dans le droit transnational de la montagne, comme en témoigne la Déclaration de Lugano de 1978⁹⁷⁰. La Déclaration de Lucerne identifie les menaces directes suivantes : « *l'industrie minière, des barrages hydroélectriques, l'expansion urbaine dans les zones montagneuses, la déforestation et l'érosion des sols* »⁹⁷¹. La combinaison de ces menaces, notamment avec la croissance démographique des populations des montagnes, augmente les risques de surexploitation, un phénomène régulièrement identifié dans divers textes du droit transnational de la montagne⁹⁷². En 2004, D. J. Pratt a identifié trois origines potentielles de cette surexploitation : « *[a]u cours du siècle dernier, la croissance démographique et l'augmentation de la production par habitant ont rendu l'activité humaine assez importante pour menacer des écosystèmes entiers. (...) Ces menaces viennent principalement de trois sources: (1) les communautés de montagne elles-mêmes, qui sont parfois incapables de poursuivre*

⁹⁶⁹ African Mountains Regional Forum Bulletin Published by the International Institute for Sustainable Development (IISD), A Summary Report of the First African Mountains Regional Forum 'Towards a Shared Mountain Agenda for Africa' in African Mountains Regional Forum Bulletin, vol 194, n° 5, 2014, p. 5.

⁹⁷⁰ Déclaration de Lugano (1978) : « 9. *La nature alpine est fragile; les risques naturels sont très souvent aggravés par l'action humaine (régression de l'agriculture, surexploitation des ressources, suréquipement touristique, grands axes de communication, transport de l'énergie, industries polluantes, etc.)* ».

⁹⁷¹ Extrait du rapport de la Conférence de Lucerne (2011) - 6.7 Summary Regional Report on Meso America. (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *mining industry, hydro-electric dams, urban sprawl to mountainous areas, deforestation and soil erosion* ».

⁹⁷² L'utilisation de cet aspect des régions montagnardes comme justification pour une politique spécifique peut être trouvée dans des textes du Conseil allant jusqu'à 1988, par exemple, la Déclaration finale des participants de la Conférence des régions de montagne de Trente (tenu en Italie à Trente du 9-11 mai 1988) points 2 et 4 ; la Résolution 202 (1989)1 de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe « *sur la 1^{ère} Conférence européenne des régions de montagne* », point 5 ; la Déclaration de Chamonix, points 3 et 5 ; la Convention alpine (1991), préambule : « *Considérant que l'espace alpin et ses fonctions écologiques sont de plus en plus menacés par l'exploitation croissante que l'homme en fait et que la réparation des dommages, quand elle est possible, ne peut se faire qu'au prix d'intenses efforts, de coûts élevés, et, en règle générale, sur de longues périodes* » ; le chapitre 13 de l'Action 21 (1992) 13.4. : « *Les montagnes sont très sensibles à tout déséquilibre écologique provoqué par l'activité humaine ou par la nature. Ce sont les zones les plus sensibles à tous les changements climatiques dans l'atmosphère* » ; le projet de Charte de 1995 points de préambule 3 et 5, article 14.3.d ; le projet de Convention de 1997, points de préambule 10, 12 et 14 ; le projet de Convention de 2000, points de préambule 10, 12 et 14 ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/68/217 : « *Développement durable dans les régions montagneuses* », 2013 : « *Consciente également que les écosystèmes montagneux fragiles sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique, du déboisement et de la dégradation de la forêt, de l'occupation des sols, de la dégradation des terres et des catastrophes naturelles, et que les glaciers alpins dans le monde régressent et maigrissent, ce qui a des conséquences de plus en plus graves pour l'environnement et le bien-être des populations* ».

des pratiques de gestion durables en raison de la pression démographique et d'incursions sur leur territoire; (2) les pressions externes exercées par les populations en aval et/ou les interventions industrielles pour extraire les ressources qui provoquent des perturbations massives en montagne; et (3) les facteurs mondiaux, tels que le changement climatique, qui modifient les écosystèmes eux-mêmes »⁹⁷³.

Dans un premier temps, nous analyserons les conséquences naturelles de la surexploitation (1) et celles sur les populations locales dans un second temps (2).

1) La surexploitation et ses conséquences naturelles

Les conséquences de la surexploitation spécifiques aux montagnes sont principalement dues à la fragilité du sol de l'écosystème. En effet, les « *écosystèmes de montagne se caractérisent par des pentes abruptes (...) qui entraînent une croissance très lente de la végétation et la formation des sols. La couche de sol est généralement fine, jeune et très érodable* »⁹⁷⁴. De plus, ce sol fragile peut être aisément érodé par des courants d'eaux ou d'air s'il est privé de couvert végétal. A cause de cette fragilité, les sols montagnards érodés peuvent mettre des siècles à se reconstituer. Ceci les rend particulièrement vulnérables à l'agriculture ou à la sylviculture intensive. Par exemple, le surpâturage est un problème notable dans les montagnes européennes. Ce phénomène est causé par les revenus limités des exploitants agricoles montagnards, les lacunes dans les connaissances et le manque de zones de pâturage⁹⁷⁵. Un autre exemple de la surexploitation agricole est illustré par la production

⁹⁷³ Pratt (D. J.), *Democratic and decentralized institutions for sustainability in mountains*, [...] *op. cit.*, p. 151 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he scale of human activity, owing to both population growth and increased per capita production, has increased within the last century to levels sufficient to threaten entire ecosystems. (...) The threats stem primarily from three sources: (1) the mountain communities themselves, which in some cases are unable to continue sustainable management practices owing to population pressures and incursions into their territory; (2) external pressures from downstream populations and/or industrial interventions to extract resources that are causing massive disruptions in mountains; and (3) global factors, such as climate change, that are altering the ecosystems themselves ».

⁹⁷⁴ Maritta (R. V.), Koch-Weser (B.), Kahlenborn (W.), « Legal, economic, and compensation mechanisms in support of sustainable mountain development », in Price (M. F.), Libor (F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 65-66 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Mountain ecosystems are characterized by steep slopes (...) which cause vegetation growth and soil formation to occur very slowly. Soils are usually thin, young, and highly erodible* ».

⁹⁷⁵ Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and food products of mountain farming*, Seville, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2013, p. 103.

d'olives : « *les problèmes généraux d'érosion créés par l'utilisation massive d'herbicides sont particulièrement importants dans les oliveraies de montagne. 38% des sols de la province de Jaen⁹⁷⁶ sont classés comme sols à forte érosion (plus de 100 tonnes de sols perdus par an et par hectare)* »⁹⁷⁷.

Compte tenu de cette fragilité du sol, le couvert végétal des montagnes doit être maintenu. En plus de leur utilité économique en tant que sources de bois et de lieux touristiques, les forêts des montagnes sont essentielles pour la protection du sol. En conséquence, la flore contribue à la gestion de l'écoulement de bassin versant et à la purification de l'eau douce. Les forêts de montagne préviennent également des inondations, des glissements de terrain et des avalanches⁹⁷⁸. Ces forêts couvrent 9 millions de km² dont 4 millions de km² à une altitude supérieure à 1 000 m représentant 28% des forêts du monde⁹⁷⁹. Malgré leur utilité, ces forêts disparaissent de plus en plus rapidement⁹⁸⁰. Les causes de cette disparition sont nombreuses, mais sont principalement liées à l'activité humaine : une croissance exponentielle de la population, une exploitation forestière excessive (légale ou non), une mauvaise distribution des terres et finalement, comme le souligne de nombreux auteurs dont M. F. Price, l'absence d'institutions gérant l'exploitation durable de ces forêts⁹⁸¹. C'est sans doute pour cette raison que : « [l]es premières lois de ce type dans plusieurs pays alpins ont souligné la nécessité de protéger les forêts pour assurer la régularité des débits d'eau et réduire les risques d'inondation »⁹⁸².

L'érosion du sol a aussi pour conséquence de priver les régions de montagne de leur capacité de filtration d'eau et la pollution de l'écosystème des montagnes nuit à la qualité de l'eau douce coulant des massifs. Le surdéveloppement industriel, notamment dans l'industrie minière, cause également des dégâts aux eaux douces stockées et purifiées dans les montagnes. Le danger de l'industrie minière fut souligné par l'Agence Européenne de l'Environnement en 2010 : « [l]e drainage acide est le principal défi environnemental de l'industrie minière et la principale source de pollution long terme

⁹⁷⁶ La province de Jaen est l'une des *provinces* de la communauté autonome d'Andalousie (Espagne).

⁹⁷⁷ Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and foodproducts of mountain farming*, [...] *op. cit.*, p. 103. (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *in the olive sector, the general problems of erosion created by massive use of herbicides are particularly important in mountain olive groves. 38% of the soils of the province of Jaen are classified as high eroding soils (over 100 tons of soils lost per year and hectare)* ».

⁹⁷⁸ *Ibid.*, pp. 65-66.

⁹⁷⁹ Kapos (V.), Rhind (J.), Edwards (M.), Price (M. F.) et Ravilious (C.), *Developing a map of the world's mountain forests*, [...] *op. cit.*

⁹⁸⁰ Maritta (R. V.), Koch-Weser (B.), Kahlenborn (W.), *Legal, economic, and compensation mechanisms in support of sustainable mountain development*, [...] *op. cit.*, pp. 65-66.

⁹⁸¹ *Ibid.*, pp. 65-66.

⁹⁸² *Ibid.*, pp. 65-66 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he first such laws in various Alpine countries underlined the need for protective forests to ensure reliable flows of water and minimise risks of floods ».

du secteur. Ce drainage devient d'ailleurs plus aigu après la fermeture de la mine en raison du «rebond des eaux souterraines». Le problème du drainage acide est visible sur les sites miniers actifs et abandonnés. La capture des eaux de mine dans les zones montagneuses est encore compliquée par le fait que les risques de dispersion sont plus importants en raison de la gravité, de la structure géologique et de la morphologie. La gestion de l'eau dans les mines est à la fois coûteuse et une préoccupation environnementale majeure »⁹⁸³. Cette vulnérabilité extrême des montagnes ne se trouve pas qu'à haute altitude et n'est pas seulement liée à des activités intensives. Un exemple d'événements naturels causant des dégâts importants se trouve dans le Parc national de « Brecon Beacon » (Pays de Galles, Royaume-Uni). Suite à des feux de tourbe en 2011, une partie des sommets fut irrémédiablement endommagée⁹⁸⁴ ; une équipe de volontaire et des fonds importants ont été sollicités pour commencer à réparer les dégâts. La prévention serait clairement préférable à la réparation sur le plan économique et environnemental. De plus, l'usure des sols causée par la simple activité pédestre souligne la vulnérabilité des montagnes. L'érosion causée par ces activités a entraîné des projets de réparation coûtant plus de 225 000 euros⁹⁸⁵.

La biodiversité de la montagne et ses espèces uniques sont vulnérables à l'activité humaine. De plus, la faune et la flore montagnardes dépendent l'une de l'autre dans chaque écosystème. Par exemple, la survie de certains oiseaux migrateurs dépend d'animaux aquatiques propres aux zones de montagne : « [l]es lacs de haute montagne des Andes centrales, la Sierra Madre au Mexique et de hauts plateaux éthiopiens abritent de nombreux poissons, amphibiens et invertébrés endémiques, et constituent des zones critiques pour les espèces d'oiseaux migrateurs et résidents, telles que les trois espèces menacées de flamants roses. Ils sont tous considérés comme extrêmement fragiles en raison du changement climatique et de la pression humaine (exploitation des aquifères pour l'agriculture, les mines, la pollution). Les rivières et les ruisseaux du Cap Sud-africain, du bassin de la Méditerranée orientale et du bassin versant du Colorado, au nord-ouest de l'Amérique, abritent de nombreuses espèces de poissons endémiques. Ils sont tous considérablement modifiés par les systèmes de régulation (barrages) pour l'hydroélectricité, l'irrigation et l'approvisionnement en eau

⁹⁸³ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, [...] op. cit., p. 99 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [a]cid drainage is the single greatest environmental challenge in the mining sector and the industry's primary source of long-term pollution. It often becomes more acute after a mine is closed due to 'groundwater rebound'. The problem of acid drainage is visible at both active and abandoned mine sites. Capturing mine waters within mountainous areas is further complicated by the fact that chances of dispersal are greater due to gravity, geological structure and morphology. Water management in mining is both costly and a major environmental concern ».

⁹⁸⁴ BBC, « Brecon Beacons' 'worst' grass fires in 30 years », 5 May 2011, publié sur le site internet de la British Broadcast Company (BBC) : <https://www.bbc.com/news/uk-wales-13290862>

⁹⁸⁵ Communiqué de presse du Parc national des Brecon, *New Nature Fund grant helps restore National Park landscapes*, février 2015 : <http://www.beacons-npa.gov.uk/the-authority/press-and-news/archive/2015-2/february-2015/new-nature-fund-grant-helps-restore-national-park-landscapes/>

potable »⁹⁸⁶. Bien entendu, la disparition de ces espèces aura aussi un effet sur les populations locales. Dans certaines régions montagnardes, le tourisme intensif a des effets pernicieux, importants et irréversibles⁹⁸⁷.

2) Les conséquences humaines de la surexploitation

Les premiers textes de droit transnational de la montagne identifient les risques de la surexploitation. Ainsi, la Déclaration de Lugano indique, à propos du contexte alpin, en 1978 : « *le développement incontrôlé du tourisme comporte plusieurs dangers* :

- *gigantisme et surconcentration des équipements, nécessitant des investissements à haute intensité de capital,*
- *mainmise de capitaux extérieurs et contrôle des activités économiques par des non-alpins,*
- *charges financières croissantes pour les résidents,*
- *accumulation de nuisances,*
- *désagrégation des composantes sociales, économiques et culturelles des régions concernées* »⁹⁸⁸.

Cet impact économique de la surexploitation, notamment dans le domaine touristique, est observable dans la plupart des zones de montagne du monde. Les achats immobiliers, pour la création de logements touristiques ou de résidences secondaires, augmentent le prix du logement pour la population locale sans que les activités économiques croissent de manière proportionnelle.

En effet, un surinvestissement dans l'activité touristique a tendance à créer une économie saisonnière qui n'enrichit pas véritablement la population locale. Le manque de travail régulier et la difficulté pour l'acquisition de logements contribuent au départ des plus jeunes générations, érodant une culture locale unique. En 2004, la Commission Européenne par exemple, a donné des chiffres concernant cet exode des montagnes et la crise immobilière conséquente, estimant que 200 000

⁹⁸⁶ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, [...] *op. cit.*, p. 27 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he high mountain lakes of the Central Andes, the Sierra Madre in Mexico and the Ethiopian highlands host many endemic fish, amphibians and invertebrates, and are critical areas for migratory and resident bird species, such as the three threatened Andean flamingo species. They are all considered highly fragile due to climate change and human pressure (tapping of aquifers for agriculture, mining, pollution). The rivers and streams of the South African Cape, the Eastern Mediterranean Basin, and the Colorado watershed in North-west America have many endemic fish species. They are all substantially altered by regulation systems (dams) for hydropower, irrigation and drinking water supply ».

⁹⁸⁷ Lama (W. B.) et Sattar (N.), « Mountain tourism and the conservation of biological and cultural diversity », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 113-114.

⁹⁸⁸ Déclaration de Lugano (1978), considérant 7.

logements en montagne en Bulgarie seraient vides⁹⁸⁹. La Commission souligne aussi la problématique de la saturation de résidences secondaires, écrivant que le « *développement de résidences secondaires apparaît comme un problème courant dans les montagnes méditerranéennes : 30 à 35 % dans les montagnes du Portugal ; une « augmentation impressionnante de résidences secondaires » en Espagne ; en Italie, la politique du gouvernement a été de limiter au maximum la poursuite du développement des résidences secondaires. Le processus est parfois qualifié « d'incontrôlable », lorsqu'il est associé à de la spéculation foncière, de la concurrence et à une hausse du prix des logements, ainsi qu'à une forte pression sur les services* »⁹⁹⁰. Il convient de préciser que dans certains cas, l'achat de résidences secondaires peut être le moyen principal de financer la restauration de certains types de logements traditionnels et de maintenir la culture locale. Il n'est donc pas toujours négatif pour les populations montagnardes, mais il peut l'être s'il est trop répandu.

L'agriculture intensive nuit directement aux terres et érode le sol fragile de la montagne. Ce lien entre le rejet des méthodes durables traditionnelles et les catastrophes naturelles dues à l'érosion du sol est fait par NORDREGIO dans son rapport sur les montagnes européennes de 2002 : « [l]’abandon des utilisations traditionnelles du sol entraîne fréquemment une augmentation des catastrophes naturelles et un plus grand besoin de contrôle public et de systèmes de prévention »⁹⁹¹.

C. La marginalisation des montagnards : un constat à nuancer, avec des conséquences économiques, sociales, politiques et culturelles

La pente et l'altitude des montagnes sont non seulement un handicap à leur exploitation économique, mais isolent également ses communautés humaines des centres économiques et politiques⁹⁹². Ce phénomène fut souligné en 2011 par le document de référence de la réunion régionale du développement durable de la montagne africaine : « [l]a marginalisation politique persistante des montagnes au niveau international et national au profit d'une croissance économique

⁹⁸⁹ Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO), *Rapport final, Zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens*, Contrat de la Commission européenne n° 2002.CE.16.0.AT.136, 2004, p. 165.

⁹⁹⁰ *Ibid.*, p. 165.

⁹⁹¹ *Ibid.*, p. 165 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he continued political marginalization of mountains at both the international and national levels in favour of short-term economic growth continues to put the critical functional attributes and uses at high risk of further degradation, having potentially disastrous effects on the wellbeing of all people and sectors, including ironically economic development ».

⁹⁹² Hamilton (L.) et McMillan (L.) (Dir.), *Guidelines for Planning and Managing Mountain Protected Areas*, IUCN, Gland, Switzerland et Cambridge, 2004, p. 19 : « Souvent éloignées des capitales nationales, les régions montagneuses et leurs habitants sont fréquemment marginalisés des centres du pouvoir économique ou politique et souffrent de contraintes d'association et de commerce » ; (traduction de l'auteur, original en anglais) : « Often far from national capitals, mountain regions and the people who live in them are frequently marginalized from the centres of economic or political power and suffer constraints of association and trade ».

*à court terme continue de soumettre les ressources essentielles à un risque de se dégrader davantage, ce qui pourrait avoir des effets désastreux sur le bien-être de toutes les personnes et de tous les secteurs, y compris ironiquement le développement économique »*⁹⁹³. Cette caractéristique serait en elle-même une vulnérabilité justifiant une action internationale.

Nous examinerons les bases factuelles de cette marginalisation ainsi que ses conséquences sur les ressources des montagnes. Le sous-développement en infrastructures (services publics, axes routiers, réseaux de communication) est à la fois une conséquence de cette marginalisation des montagnes et un facteur contribuant au sous-développement économique généralement admis des montagnards. La pauvreté et la surexploitation des ressources sont des phénomènes parallèles ; une population soucieuse de son existence immédiate sera plus intéressée par la maximisation de sa production alimentaire sur le court terme que par son maintien durable dans un futur incertain. La pauvreté provoque également un exode des jeunes générations de montagnards vers les plaines ou les centres urbains. Elle est donc une menace pour les cultures traditionnelles de ces écosystèmes.

Bien entendu, le portrait des montagnards n'est pas toujours aussi contrasté ; en effet, la montagne compte plusieurs zones d'activités touristiques, telle que Chamonix (France), et même certaines grandes villes, telles que Cuzco (Pérou). Il y a peu de statistiques socio-économiques précises sur les populations de la montagne en-dehors des Alpes. Cette absence de données précises est l'un des effets de la marginalisation des montagnards. Dans un premier temps, nous analyserons les données disponibles (1) et, dans un second temps, nous nuancerons nos conclusions, concernant la pauvreté des montagnards (2).

⁹⁹³ Document de référence du « Regional meeting on sustainable development in african mountain regions : Climate Change Impacts, Adaption and Development in Fragile Ecosystems », tenu le 16-18 Novembre 2011, à Mbale (Uganda), paragraphe 2, p. 1 ; (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he continued political marginalization of mountains at both the international and national levels in favour of short-term economic growth continues to put the critical functional attributes and uses at high risk of further degradation, having potentially disastrous effects on the wellbeing of all people and sectors, including ironically economic development ».

1) Les handicaps socio-économiques des montagnards

De nombreux textes officiels visant la montagne citent la pauvreté des populations de montagne⁹⁹⁴. Dans certains cas extrêmes, l'isolement des peuples de la montagne entraîne des problèmes de malnutrition⁹⁹⁵. Ces difficultés économiques sont particulièrement prononcées dans des pays en développement. En effet, l'exode rural a des effets encore plus négatifs dans certaines zones. En Afrique, il a été remarqué que le changement climatique a pour conséquence une immigration en masse de la population rurale appauvrie. Ce mouvement de masse renforce la pression urbaine. Les populations rurales nouvellement arrivées contribuent à des conflits socio-économiques, à la marginalisation, l'appauvrissement et l'exploitation des populations montagnardes déplacées. Ceux qui restent sont exposés à la malnutrition et à la maladie, en conséquence aux désastres naturels et aux tensions socio-politiques⁹⁹⁶.

Cette pauvreté récurrente dans les communautés montagnardes s'explique par les caractéristiques de l'écosystème. En effet, en altitude, la production agricole est moindre et les besoins caloriques sont plus importants⁹⁹⁷. En parallèle, l'exploitation agricole est plus difficile vu la fragilité du sol montagnard. Au frein naturel au développement, s'ajoutent les conséquences de la marginalisation des montagnes qui découlent de leurs caractéristiques géologiques (l'altitude et la pente). En effet, même si l'économie montagnarde se développe, cette dernière reste dépendante de

⁹⁹⁴ Extraits du chapitre 13 de l'Action 21 (1992) 13.1. : « *Sur le plan humain, la pauvreté est très répandue parmi les montagnards et les connaissances des populations autochtones se perdent. En conséquence, la plupart des régions montagneuses du globe sont soumises à une dégradation de leur environnement. C'est pourquoi une gestion convenable des ressources des montagnes et un développement socio-économique de leur population justifient une action immédiate* » ; Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, : « 1.3.7. Renforcer les capacités locales en matière de gestion d'un tourisme durable afin que les avantages issus des activités du tourisme soient partagés par les communautés autochtones et locales, tout en préservant les valeurs patrimoniales naturelles et culturelles » ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/68/217, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2013 : « *Constatant qu'en dépit des progrès accomplis dans la promotion du développement durable des régions montagneuses et la préservation des écosystèmes montagneux, y compris leur diversité biologique, la pauvreté, l'insécurité alimentaire, l'exclusion sociale et la dégradation de l'environnement demeurent des problèmes majeurs, et que l'accès à l'eau potable et à des services d'assainissement de base d'un coût abordable ainsi qu'à des services énergétiques modernes et durables reste limité* » ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2011 : « *les montagnes (...) sont des lieux de loisir et de tourisme très prisés, et parce que s'y concentrent une diversité culturelle, des connaissances et un patrimoine précieux, éléments qui tous ensemble créent des avantages économiques non comptabilisés* » ; Déclaration mondiale « L'avenir que nous voulons » (2012), paragraphe 211 : « *Toutefois, ces communautés sont souvent marginalisées et nous insistons par conséquent sur le fait que des efforts constants devront être déployés pour lutter contre la pauvreté, l'exclusion sociale et la dégradation de l'environnement et garantir la sécurité alimentaire et la nutrition dans ces régions* ».

⁹⁹⁵ Romeo (R.), Vita (A.), Testolin (R.), Hofer (T.), *Mapping the vulnerability of mountain peoples to food insecurity*, Rome, FAO, 2015, 66 p.

⁹⁹⁶ Document de référence du « Regional meeting on sustainable development in african mountain regions : Climate Change Impacts, Adaption and Development in Fragile Ecosystems », tenu le 16-18 Novembre 2011, à Mbale (Uganda), paragraphe 1, p. 1.

⁹⁹⁷ Pratt (D. J.), *Democratic and decentralized institutions for sustainability in mountains*, [...] *op. cit.*, p. 154.

produits et de services des plaines (infrastructures, transports, sylviculture et exploitation minière, par exemple)⁹⁹⁸. De plus, comme nous l'avons vu plus haut, toutes les difficultés naturelles des montagnes sont exacerbées par le changement climatique⁹⁹⁹ ainsi que la surexploitation potentielle de son écosystème fragile. La question est donc complexe et démontre le besoin d'une solution adaptée au contexte précis des montagnes. Ni un développement économique rapide ni une protection totale des massifs ne pourra répondre d'une manière pertinente à ces enjeux essentiels.

Le massif alpin est l'un des rares massifs qui bénéficie de données socio-économiques spécifiques à sa population. Il n'y a pas de pauvreté extrême dans les Alpes, mais les activités économiques de la montagne, notamment l'agriculture, sont en difficulté. Ce problème fut relevé en 1978 par la Déclaration de Lugano¹⁰⁰⁰ et est encore un enjeu aujourd'hui, comme le souligne les Protocoles « Agriculture » de la Convention alpine et de celle des Carpates. Ainsi les auteurs du premier se disent : « [c]onvaincues que des handicaps naturels à la production, notamment dans les domaines de l'agriculture et de la forêt, peuvent remettre en question les bases économiques de la population locale et entraîner une dégradation du cadre de vie et de l'espace récréatif »¹⁰⁰¹.

Malgré cette absence de données précises, la tendance vers la pauvreté des peuples de montagne est un constat largement acceptée. En effet, comme l'écrivent S. Parvez et S. F. Rasmussen : « [i]l existe un consensus général que les régions de montagne se caractérisent par une pauvreté extrême. La discussion se résume sous la forme de "faits" sur la pauvreté en montagne (Ives 1997): (a) les pays montagneux/enclavés comptent souvent parmi les plus pauvres du monde (par exemple, le Népal, l'Éthiopie, la Bolivie et d'autres pays); (b) les régions montagneuses des pays moins développés comptent généralement parmi les plus pauvres de leurs régions continentales (par exemple, Uttar Pradesh en Inde, Yunnan et Xinziang en Chine, au Nord du Pakistan); et c) les régions de montagne - même dans les économies développées telles que l'Autriche et la Suisse - sont

⁹⁹⁸ Document de référence du « Regional meeting on sustainable development in african mountain regions : Climate Change Impacts, Adaption and Development in Fragile Ecosystems », tenu le 16-18 Novembre 2011, à Mbale (Uganda), p. 3, paragraphes 5 - 6.

⁹⁹⁹ Conclusion du « Regional meeting on sustainable development in african mountain regions : Climate Change Impacts, Adaption and Development in Fragile Ecosystems », tenu le 16-18 Novembre 2011, à Mbale (Uganda), paragraphe 4.

¹⁰⁰⁰ Déclaration de Lugano (1978) : « 2. L'activité agricole est en régression constante dans plusieurs régions alpines. Cette régression, voire disparition des activités agricoles traditionnelles, représente un grave danger notamment pour l'emploi, l'entretien des sols, la lutte contre l'érosion et contre les catastrophes naturelles. Cette évolution est due à l'exode des populations actives, mais aussi au développement du tourisme et des activités connexes. Il faut être conscient que la perte d'emprise de l'agriculture sur l'espace est irréversible ».

¹⁰⁰¹ Protocole de la Convention alpine (1991) : « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), préambule.

comparativement moins riches que les zones de basse altitude de ces mêmes pays »¹⁰⁰².

Le manque d'infrastructures répondant aux besoins spécifiques de la population est également observé en Europe¹⁰⁰³. Ces services comprennent des écoles, des formations professionnelles adaptées aux activités locales, des routes bien entretenues, un réseau ferroviaire développé et l'accès à l'ICT (technologie de communication), mais également une infrastructure spécifique à certaines activités. Ces lacunes des montagnes s'étendent aussi à la qualité des logements ; en effet, la Commission relève que dans les pays méditerranéens, les logements en zones montagneuses souffrent plus souvent de manque d'eau courante, de chauffage et de système d'égout que ceux des plaines. D'une manière générale, la Commission a relevé une différence notable entre les logements montagnards proches des centres urbains ou touristiques et les zones plus isolées¹⁰⁰⁴.

Ce même rapport souligne la faiblesse de l'infrastructure routière et ferroviaire dans les montagnes européennes et considère qu'une « *accessibilité réduite constitue par conséquent la faiblesse la plus unanimement reconnue des régions de montagne de toute l'Europe* »¹⁰⁰⁵. Plus spécifiquement, « *la situation relative à l'infrastructure ferroviaire est particulièrement dramatique, étant donné que la plupart des réseaux ont été implantés au cours du XIXe siècle et que bon nombre d'entre eux sont soit très détériorés, soit simplement laissés à l'abandon après de nombreuses années de sous-investissement* »¹⁰⁰⁶. Les caractéristiques de la montagne, qualifiées d'« *obstacles physiques et climatiques* », rendent la remise à niveau et l'entretien de ces réseaux plus coûteux que dans les plaines¹⁰⁰⁷. Cependant, « *la Suisse est une exception majeure à cet égard, en raison d'investissements importants et permanents en infrastructure de transport (routes et voies ferrées), permettant d'accéder facilement, même à des régions très reculées* »¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰² Parvez (S.) et Rasmussen (S. F.), « Sustaining mountain economies : Poverty reduction and livelihood opportunities » in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, p. 90 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]here is a general consensus that mountain regions are characterized by acute levels of poverty. The discussion is summed up in the shape of the following "facts" about mountain poverty (Ives 1997): (a) mountainous/landlocked countries are often among the poorest in the world (for example Nepal, Ethiopia, Bolivia, and others); (b) mountain regions in less developed countries are generally among the poorest regions in these countries (for example, Uttar Pradesh in India, Yunnan and Xinziang in China, northern Pakistan); and (c) mountain regions – even in developed economies, such as Austria and Switzerland – are comparatively less affluent than the lowland areas of these countries ».

¹⁰⁰³ Bien entendu, cette absence de constat dans d'autres massifs du monde n'indique pas une absence de problèmes, mais plus probablement un manque d'études spécifiques aux populations des montagnes.

¹⁰⁰⁴ NORDREGIO, « Zones de montagne en Europe », [...] *op. cit.*, p. 161.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*, p. 163.

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*, p. 163.

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*, p. 163.

¹⁰⁰⁸ *Ibid.*, p. 163.

L'exception helvète démontre qu'il faut nuancer la pauvreté de la montagne ou la marginalisation des montagnards.

2) Une pauvreté à nuancer

En ce qui concerne les régions montagneuses, la question de leur pauvreté générale est à relativiser¹⁰⁰⁹. S. Parvez et S. F. Rasmussen concluent que : « *les tendances observées en matière de pauvreté, de moyens d'existence et de démographie en montagne sont liées aux niveaux de développement mondial et national, avec une grande variabilité dans les résultats. En fonctions des contextes inter et intra-montagne, et ne sont pas entièrement expliqués par les spécificités de la montagne et ne sont donc pas traités de manière adéquate par de simples généralisations politiques* »¹⁰¹⁰.

On retrouve ces conclusions en Europe. Selon le rapport « Zones de montagne en Europe » (2004) écrit : « [p]our compléter les analyses sur les indicateurs d'emploi, le taux de chômage dans les massifs montagneux respectifs a été calculé (sur la base de la population employée dans chaque secteur) et comparé au taux de chômage national. Les structures que font apparaître ces calculs sont complexes, mais on peut remarquer que le taux de chômage relatif tend à être plus élevé dans les zones de montagne les plus périphériques. Inversement, les zones de montagne qui englobent de grands centres industriels urbains ou qui sont situées à leur proximité enregistrent le taux de chômage le plus faible. Mais il existe des exceptions; ainsi, les zones de moyenne montagne en Allemagne, les Ardennes belges, les Monts métallifères (en République tchèque et en Allemagne) accusent toutes un taux de chômage relativement élevé »¹⁰¹¹. Plutôt que de parler d'un sous-développement général des montagnes européennes, il est plus pertinent de parler d'un développement économique inégal. Ce déséquilibre a été identifié en Europe dès les débuts du droit transnational de la montagne. En 1978, les auteurs de la Déclaration de Lugano écrivaient : « [d]ans les Alpes, le développement s'est concentré dans certaines vallées bien desservies et mises en valeur, y entraînant une augmentation de population comparable aux taux de croissance les plus élevés d'Europe occidentale. Les phénomènes que l'on peut observer dans ces vallées centrales comme dans certaines zones à

¹⁰⁰⁹ Parvez (S.) et Rasmussen (S. F.), « Sustaining mountain economies : poverty reduction and livelihood opportunities », [...] *op. cit.*, p. 96.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*, pp. 102-103 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *that observed trends in mountain poverty, livelihoods, and demography are closely linked to global and national achievement levels, while also displaying great variability in both inter- and intra-mountain contexts, and are not entirely explained by mountain specificities and therefore are not adequately addressed by simple policy generalizations* ».

¹⁰¹¹ Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO), *Rapport final, Zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens*, Contrat de la Commission européenne n° 2002.CE.16.0.AT.136, 2004, p. VII.

développement touristique très dense, sont les mêmes que dans les zones urbaines »¹⁰¹². Ce constat a été repris en 1994 par le préambule du Protocole « Aménagement du territoire et développement durable » de la Convention alpine : « [r]econnaissant que ces besoins ne sont pas uniformément répartis et qu'ils se concentrent dans certaines régions, alors que d'autres sont frappées de sous-développement et d'exode rural ». La marginalisation politique des montagnes est également un facteur aggravant, notamment en dehors de l'Europe.

Dans les autres continents il y a peu de données socio-économiques précises concernant les montagnards. Ces informations limitées rendent les conclusions sur ces populations difficiles. En effet, S. Parvez et S. F. Rasmussen écrivent encore : « [e]n même temps, il serait important de réexaminer ce constat préliminaire au fur et à mesure que de meilleures données deviendraient disponibles pour plus de régions du monde. Avec cette disponibilité, il pourrait également être utile d'essayer de définir des seuils de pauvreté pour les régions de montagne. Ces derniers pourraient être distincts des seuils de pauvreté de revenu national »¹⁰¹³.

Il ne s'agit pas de dire qu'aucun lien entre la pauvreté et les montagnes n'existe, mais que les informations manquent pour le prouver. Cette situation est qualifiée d'« invisibilité statistique » des montagnards par S. Parvez et S. F. Rasmussen¹⁰¹⁴ et peut s'expliquer par deux phénomènes distincts. Tout d'abord il y a un manque de données spécifiques aux montagnes, venant d'un manque d'intérêt général pour l'écosystème ainsi que des difficultés à identifier précisément des massifs. Un autre facteur fut relevé par les deux auteurs : la majorité des études spécifiques aux montagnes ont été faites par des géographes. Ces études ne prenaient pas en compte des questions socio-économiques purement humaines¹⁰¹⁵. Ce second facteur démontre l'intérêt d'une approche complète des montagnes saisies dans toutes leurs caractéristiques.

Ce manque de données illustre un manque d'intérêt pour les enjeux spécifiques des montagnes. Cette situation est particulièrement prononcée en dehors de l'Europe où la marginalisation des peuples de montagne et de leurs intérêts à long terme est un facteur contribuant à la surexploitation. Les documents de références pour la Réunion régionale pour le développement durable des régions de la

¹⁰¹² Déclaration de Lugano (1978).

¹⁰¹³ Parvez (S.) et Rasmussen (S. F.), « Sustaining mountain economies : poverty reduction and livelihood opportunities », [...] *op. cit.*, pp. 102-103 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [a]t the same time, it would be important to re-examine this preliminary finding as better data for more parts of the world become available. With the availability of more data, it might also be useful to try to define poverty lines for mountain regions that may differ from national-income poverty lines ».

¹⁰¹⁴ *Ibid.*, pp. 88-89.

¹⁰¹⁵ *Ibid.*, pp. 88-89.

montagne africaine ont pu ainsi écrire que les : « *principales forces économiques ont désormais une meilleure compréhension des ressources naturelles riches des montagnes, y compris l'hydroélectricité, les minéraux, le bois d'œuvre et les sols agricoles, ainsi que leur accès à celles-ci. Les routes sont devenues un catalyseur pour l'extraction en masse sans précédent de ces ressources. Ces nouveaux systèmes de transport améliorés impliquent un niveau d'exploitation supplémentaire : le déplacement rapide de ressources humaines peu coûteuses depuis les montagnes vers les plaines, lorsque ces dernières en ont besoin. Ainsi, dans de nombreuses régions du continent, les relations entre les montagnes et les basses terres ont longtemps été caractérisées par des inégalités en termes de possibilités de développement et par une dépendance accrue des montagnes par rapport au système de production, de services et au marché du travail des plaines* »¹⁰¹⁶.

Pour conclure, les ressources des montagnes sont particulièrement vulnérables. Cette caractéristique propre à l'écosystème est liée à ses caractéristiques naturelles. En effet, l'altitude et la pente des montagnes rendent leur sol très vulnérable à l'érosion. Cette fragilité entraîne une série de conséquences : elle rend le couvert végétal des montagnes vulnérable et donc sa biodiversité est soumise à des risques. Les causes de cette érosion peuvent provenir d'activités humaines ; en effet, la surexploitation est une menace avec des effets au long terme importants. Au-delà de la fragilité de leur environnement, les habitants des montagnes font aussi systématiquement face à des difficultés causées par l'altitude et la pente. En effet, l'économie des montagnes est généralement limitée par leurs handicaps naturels à l'exploitation. Au vu de l'altitude, les montagnards sont isolés des centres de pouvoir politiques et économiques traditionnels ; leur marginalisation est fréquente, mais pas systématique, et elle accentue les risques existants. Ces facteurs sociaux, économiques et politiques rendent les zones de montagne moins attractives entraînant un exode de la jeunesse qui menace les cultures traditionnelles.

Les ressources des montagnes sont donc vulnérables, ce qui justifie un *corpus* juridique les visant spécifiquement. Il convient à présent de déterminer l'échelle de ce *corpus* de droit en examinant la justification du terme « transnational ».

¹⁰¹⁶ Document de référence du « Regional meeting on sustainable development in african mountain regions : Climate Change Impacts, Adaption and Development in Fragile Ecosystems », tenu le 16-18 Novembre 2011, à Mbale (Uganda), p. 3, paragraphes 6-7 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *driving economic forces now have better knowledge about and access to the rich natural resources in the mountains, including hydro-power, minerals, timber and agricultural soils. The roads have become a catalyst to unprecedented mass extraction of these resources. An extra level of exploitation as a result of the new and improved transportation systems involves the rapid movement of cheap human resources from the mountains to work in the lowlands when the latter need them. Thus, in many areas of the continent the relationship between the mountains and lowlands has long been characterized by unequal terms of development opportunities and priorities, and by the enhanced dependence of the mountains on the product, service and labour market system in the lowlands* ».

Paragraphe 3. Les montagnes en tant que frontières naturelles : un objet naturellement transnational

Les zones de montagne sont souvent partagées entre plusieurs États. Chacune de ces zones partagées sera ainsi affectée par les actions ou l'inaction des États en cause. En conséquence, une politique montagnarde cohérente et efficace nécessite un niveau d'harmonisation et de coopération minimum entre les États concernés. Les caractéristiques des montagnes justifient la nature transnationale du droit qui les vise.

Dans ce paragraphe nous expliquerons ce caractère transfrontalier des montagnes et son intérêt qualitatif (A). Dans un second temps, nous l'évaluerons quantitativement : nous identifierons le nombre d'États qui partagent une zone de montagne et le nombre de massifs transfrontaliers (B).

A. Une zone transfrontalière nécessite un droit transnational

L. Hamilton et L. McMillan donnent la définition suivante d'une zone transfrontalière : « [u]ne zone protégée transfrontalière est « une zone de terre et/ou de mer qui chevauche une ou plusieurs frontières entre des États, des unités sous-nationales telles que des provinces et des régions, des zones autonomes et/ou des zones situées au-delà des limites de la souveraineté ou de la juridiction nationale, dont certaines parties constitutives sont spécialement dédiées à la protection et à la préservation de la diversité biologique et des ressources culturelles naturelles et associées et gérées en coopération par des moyens légaux ou efficaces ». C'est cette dernière caractéristique qui distingue une aire protégée transfrontalière de la situation la plus courante qui se produit lorsque deux ou plusieurs aires protégées sont simplement adjacentes à travers une frontière nationale ou autre »¹⁰¹⁷. Ces mêmes auteurs donnent une liste non-exhaustive de projets coopératifs internationaux centrés autour d'une zone de montagne :

- le Parc international de la paix Waterton-Glacier, le premier parc international partagé par le Canada et les États-Unis ;

¹⁰¹⁷ Hamilton (L.) et McMillan (L.) (Dir.), *Guidelines for Planning and Managing Mountain Protected Areas*, IUCN, Gland, Switzerland et Cambridge, 2004, pp. 19-20 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [a] transboundary protected area is "An area of land and/or sea that straddles one or more boundaries between states, sub-national units such as provinces and regions, autonomous areas and/or areas beyond the limits of national sovereignty or jurisdiction, whose constituent parts are especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity and of natural and associated cultural resources and managed co-operatively through legal or other effective means". It is this last attribute which distinguishes a transboundary protected area from the more common situation that arises when two or more protected areas are simply adjacent to one another across a national or other boundary ».

- le Parc national du Mercantour et le Parco Naturale Alpi Marittime, formant un espace protégé entre la France et l'Italie ;
- la Zone de conservation et de développement "Maloti/Drakensberg", partagée entre l'Afrique du Sud et le Lesotho ;
- la Réserve de tigres de Manas et le Parc national Royal Manas, des zones partagées par l'Inde et le Bhutan¹⁰¹⁸.

La coopération transfrontalière est aussi un élément clé dans les conventions sur les montagnes européennes. La Convention alpine donne comme objectif à ses parties signataires : « *la coopération transfrontalière en faveur de l'espace alpin [...] intensifiée et élargie sur le plan géographique et thématique* »¹⁰¹⁹. L'aspect transnational de cette politique est donc stratégique pour à sa mise en œuvre et il est le résultat de la nature intrinsèque des régions de montagne. Un autre exemple se trouve dans le Protocole « Agriculture et montagne » de la même convention : « *[c]onvaincues que certains problèmes ne peuvent être résolus que dans un cadre transfrontalier et exigent des mesures communes de la part des États alpins et qu'il convient notamment de mettre en place - au niveau national et européen - des mesures économiques et sociales d'ajustement et d'accompagnement afin que dans les zones de montagne, l'avenir des agriculteurs et de leurs exploitations ne soit pas remis en cause par l'application de paramètres exclusivement économiques* »¹⁰²⁰. Une formulation similaire se trouve dans la Convention des Carpates de 2003 : « *CONSCIENTS du fait que les objectifs de protéger, maintenir et gérer durablement les ressources naturelles des Carpates ne peuvent être atteints par un seul pays et nécessitent une coopération régionale, et bénéficient de la coopération transfrontalière pour la cohérence écologique* »¹⁰²¹.

En plus de permettre une gestion plus efficace et complète des montagnes du monde, cette coopération peut être vue comme un élément contribuant aux bonnes relations internationales et, en conséquence, à la paix. Cet aspect est souligné par L. Hamilton et L. McMillan, qui citent dans ce sens les exemples suivants : « *les réserves de la Cordillera del Condor (Pérou) (Équateur); Parc international La Amistad (Costa Rica, Panama); Volcans Ruwenzori-Virunga (Ouganda, Rwanda,*

¹⁰¹⁸ Hamilton (L.) et McMillan (L.) (Dir.), *Guidelines for Planning and Managing Mountain Protected Areas*, [...] *op. cit.*, pp. 19-20. Cette liste est également reprise par : Worboys (G. L.), « WCF Theme 1: Ecosystem Management - Bridging Sustainability and Productivity », in Price (M. F.) (Dir.), *Conservation and Sustainable Development in Mountain Areas*, IUCN, Gland, et Cambridge, 2004, p. 8.

¹⁰¹⁹ Convention alpine (1991), article 2.1.

¹⁰²⁰ Protocole « Agriculture et montagne » (1994) de la Convention alpine, préambule.

¹⁰²¹ Convention des Carpates (2003), préambule (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *BEING AWARE of the fact that efforts to protect, maintain and sustainably manage the natural resources of the Carpathians cannot be achieved by one country alone and require regional cooperation, and of the added value of transboundary cooperation in achieving ecological coherence* ».

République démocratique du Congo) »¹⁰²².

L'intérêt d'une gestion transfrontalière de la montagne est aussi souligné par les déclarations de la montagne africaine. Ainsi de la déclaration du Caire de 2015, par laquelle les représentants des États africains se sont accordés pour : « *utiliser l'Atlas des montagnes africaines pour prendre des mesures nationales et régionales visant à renforcer le développement durable des montagnes, notamment par la mise en place d'institutions, de politiques, de lois et de programmes appropriés, ainsi que pour renforcer les cadres régionaux et transfrontaliers existants en matière de gestion durable des écosystèmes de montagne africains* »¹⁰²³.

B. Les montagnes : un écosystème partagé par la majorité des États du monde

Par leur altitude et leur pente, les montagnes forment des barrières naturelles. En conséquence, les frontières nationales ou régionales créées par des États s'alignent régulièrement sur les massifs montagneux. Les frontières du Bhoutan avec la Chine sont un bon exemple de ce phénomène. La majorité des États du monde partagent un massif montagneux avec un autre. Cette caractéristique est évidemment relevée dans la littérature spécialisée : « [l]es montagnes forment souvent des frontières internationales et sous-nationales, et de nombreuses zones de montagne protégées ont été établies à proximité de ces frontières »¹⁰²⁴. « *Les chaînes de montagnes forment souvent la frontière entre les pays ou s'étendent sur les territoires d'au moins deux pays ou d'autres grandes juridictions infranationales. La pensée et la coopération transfrontalières sont justifiées par des raisons biologiques indéniables* »¹⁰²⁵.

Il est possible de donner une idée plus précise du nombre d'États partageant une même zone de montagne avec un ou des autre(s). Dans le cadre de cette étude, nous partirons de la notion d'État

¹⁰²² Hamilton (L.) et McMillan (L.) (Dir.), *Guidelines for Planning and Managing Mountain Protected Areas*, IUCN, Gland, Switzerland et Cambridge, 2004, pp. 19-20.

¹⁰²³ Cairo Declaration on Managing Africa's Natural Capital for Sustainable Development and Poverty Eradication, 2015 : « 12. To agree to use the African Mountain Atlas to take national and regional action to strengthen sustainable mountain development, including the development of appropriate institutions, policies, laws and programmes, as well as strengthen existing transboundary and regional frameworks on sustainable management of African mountain ecosystems ».

¹⁰²⁴ Worboys (G. L.), « WCF Theme 1: Ecosystem Management - Bridging Sustainability and Productivity » in Price (M. F.) (Dir.), *Conservation and Sustainable Development in Mountain Areas*, IUCN, Gland, et Cambridge, 2004, p. 8. (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [m]ountains often form international and sub-national borders, and many mountain protected areas have been established adjacent to these borders ».

¹⁰²⁵ Hamilton (L.) et McMillan (L.) (Dir.), *Guidelines for Planning and Managing Mountain Protected Areas*, [...] op. cit., p. 19 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « Mountain ranges often form the boundaries between countries, or span the territories of two or more countries or other large sub-national jurisdictions. There are compelling biological reasons why transboundary thinking and cooperation should prevail ».

reconnue par l'Assemblée Générale de l'ONU¹⁰²⁶. Il y a 193 États membres de l'Assemblée Parlementaire. Les îles qui sont des nations indépendantes, comme l'Australie, ne sont pas incluses dans cette analyse, puisqu'elles ne peuvent pas partager de frontière avec d'autres États. Cependant, notre étude n'exclura pas la totalité des îles-nations. En effet, certains territoires insulaires sont partagés par plusieurs nations (cf. l'Haïti et la République dominicaine)¹⁰²⁷. Des 193 États, nous pouvons exclure 38 États qui n'ont pas de frontière commune avec d'autres¹⁰²⁸. Nous devons à présent donner une définition de la notion de « montagne », pour déterminer combien des 155 États restants ont des montagnes qui traversent leurs frontières.

Les différentes approches de la notion de montagne seront détaillées dans le prochain chapitre de cette thèse. Dans le cadre du présent paragraphe, nous utiliserons une définition des zones de montagne utilisée régulièrement par l'ONU. Cette définition fut établie par le projet du PNUE « *WCMA 2000 : mapping mountains area* »¹⁰²⁹. Une carte appliquant ces critères fut dressée en 2015 par la FAO dans sa publication « *Mapping the vulnerability of mountain peoples to food insecurity* »¹⁰³⁰. Il s'agit d'une définition relativement large de la montagne comprenant des zones à partir de trois cents mètres d'altitude. Les caractéristiques des montagnes que nous avons identifiées dans le présent chapitre sont liées à leur altitude et leur pente. Cependant cette altitude est relative à la géographie environnante. L'approche du PNUE permet de prendre en compte les différents types de montagne du monde et de ne pas se limiter aux montagnes « classiques » de type alpin.

¹⁰²⁶ Cette définition ne reconnaît pas le statut d'État au Kosovo, à Taïwan, à la Palestine et au Vatican. Cette définition n'est pas une prise de position politique de la part de l'auteur de cette thèse, mais témoigne d'une volonté de se baser sur une liste clairement identifiable d'États.

¹⁰²⁷ Les 8 États partageant une île avec un autre sont le Royaume-Uni, la République d'Irlande, le Brunei, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'Indonésie, la République dominicaine, le Haïti et le Timor oriental.

¹⁰²⁸ Les 38 États insulaires du monde qui n'ont pas de frontière directe avec d'autres États sont : le Japon, les Philippines, Madagascar, le Sri Lanka, Cuba, Singapour, la Nouvelle-Zélande, la Jamaïque, Bahreïn, Trinité-et-Tobago, la République de Maurice, Fidji, les Comores, l'Île Salomon, le Cap-Vert, Malte, les Bahamas, les Maldives, l'Islande, la Barbade, le Vanuatu Sainte-Lucie, Sao Tomé-et-Principe, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Grenade, Tonga, les États fédérés de Micronésie, le Kiribati, les Seychelles, Antigua-et-Barbuda, la Dominique, Saint-Kitts-et-Nevis, les Îles Marshall, la Palaos, Nauru et les Tuvalu. Malgré la situation géopolitique complexe de la République de Chypre, elle sera considérée ici comme une île-nation.

¹⁰²⁹ La définition de l' « environnement montagneux » donnée par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (le PNUE) comprend l'un des éléments suivants : une altitude d'au moins 2 500 m ; une altitude d'au moins 1 500 m avec une pente supérieure à 2 degrés ; une altitude d'au moins 1 000 m avec une pente supérieure à 5 degrés ; une altitude d'au moins 300 m avec une amplitude locale des altitudes de 300 m à moins de 7 km.

¹⁰³⁰ Romeo (R.), Vita (A.), Testolin (R.), Hofer (T.), *Mapping the vulnerability of mountain peoples to food insecurity*, Rome, FAO, 2015, p. 9.

Avec ces définitions de l'État et de la montagne, nous pouvons identifier 130 États qui partagent une zone de montagne continue avec un État voisin¹⁰³¹. Des 155 États qui partagent des frontières, seulement 25 ne partagent pas une zone de montagne avec un de leur voisin¹⁰³². En théorie, plus de deux tiers des États du monde pourraient être signataires d'une Convention spécifique à un massif qu'ils partagent avec d'autres États.

Il y a de nombreuses opportunités pour développer le DTM au vu des nombreux massifs transfrontaliers qui existent. En 2010, J. M. Church citait la liste de massifs transfrontaliers dressée par l'ONG le Forum de montagne, d'après laquelle, 42 des 140 massifs de montagne qu'elle a identifiés seraient transfrontaliers. Les massifs sont les suivants : Amériques, 7 (Andes, Appalaches, Basse Californie, Cordillère de Talamanca, Hautes Guyanes, Rocheuses et Sierra Madre Del Sur) ; Europe, 11 (Alpes, Balkans, Carpates, Caucase, Cordillère Cantabrique, Alpes dinariques, Jura, Kjolen, Pindhos, Pyrénées, Rhodopes et Sudètes) ; Asie-Pacifique, 14 (Altaï, Annam, Arakan Yoma, Asir, Bintang, Shan Chang-pai, Dawna, Himalaya, Kelabit, Ningling Shan, Maoke Pegunungan, Tien Shan, Truong Son et Zagros) ; Afrique, 10 (Adamawas, Ahaggar, Atlas, Drakensberg, hauts plateaux d'Afrique de l'Est, hauts plateaux éthiopiens, Fouta Djallon, Mitumbars, Nimbas et Tibesti)¹⁰³³.

Ces chiffres sont parlants : cinq sixièmes des États frontaliers partagent une zone de montagne avec au moins un autre État. Mais seulement quatorze ont signé une convention juridiquement obligatoire spécifique à ces massifs. Les montagnes sont un espace partagé important dont la gestion nécessite pourtant une approche transnationale. L'absence de normes juridiques transnationales

¹⁰³¹ Les 130 pays partageant un massif avec un autre sont : les États-Unis, le Canada, le Mexique, le Guatemala, le Belize, le Salvador, le Honduras, le Nicaragua, le Costa Rica, le Panama, la Colombie, l'Équateur, le Pérou, le Chili, la Bolivie, le Venezuela, la Guyane, l'Argentine, le Brésil (Plateau des Guyanes), le Suriname (Plateau des Guyanes et d'autres), le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Libye, le Tchad, l'Égypte, le Soudan, l'Érythrée, l'Éthiopie, Djibouti, la Somalie, le Kenya, la Mauritanie, le Mali, le Niger, la Guinée-Bissau, la Guinée, la Sierra Leone, le Libéria, la Côte d'Ivoire, le Nigéria, le Cameroun, la Guinée équatoriale, l'Angola, le Gabon, le Congo, la République démocratique du Congo, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, le Malawi, le Mozambique, le Zimbabwe, le Botswana, la Namibie, l'Eswatini, l'Afrique du Sud, le Lesotho, la Zambie, le Soudan du Sud, le Yémen, l'Arabie Saoudite, la Jordanie, Israël, le Liban, la Syrie, la Turquie, Oman, les Émirats arabes unis, l'Irak, l'Iran, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Russie, l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, la Suisse, la Slovénie, la Tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, l'Ukraine, la Norvège, la Suède, la Finlande, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Albanie, la Macédoine, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, Andorre, la Belgique, le Luxembourg, la Mongolie, la Chine, le Népal, l'Inde, l'Afghanistan, le Pakistan, le Bhoutan, la Corée du Nord, la Corée du Sud, le Myanmar, le Laos, la Thaïlande, le Vietnam, le Cambodge, la Malaisie, le Kazakhstan, le Tadjikistan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Turkménistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'Indonésie, la République dominicaine, Haïti, le Timor oriental (ou Timor-Leste).

¹⁰³² Pays sans montagnes ou massifs partagés avec d'autres pays (25) : le Koweït, Barhein, le Qatar, les Pays-Bas, le Danemark, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Biélorussie, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Bangladesh, Brunei, l'Uruguay, le Paraguay, le Sénégal, la Gambie, le Burkino-Faso, le Bénin, le Togo, le Ghana, la République centrafricaine, l'Uruguay, le Paraguay, la République de Moldavie.

¹⁰³³ Church (J.M.), « Environmental Regionalism: The Challenge of the Alpine Convention and the "Strange Case" of the Andean Community », CID Research Fellow and Graduate Student Working Paper No. 47. Center for International Development at Harvard University, 2010, p. 61.

spécifiques aux montagnes est hélas flagrante. Des quarante-deux massifs transfrontaliers du monde, seulement deux ont fait l'objet un texte spécifique. Nous pouvons conclure que les montagnes forment effectivement des zones transfrontalières importantes nécessitant une gestion coordonnée au niveau transnational.

Avant de clore ce chapitre, il convient d'ajouter encore une précision sur l'importance mondiale de la montagne : la majorité des îles et des pays exclus de notre liste d'États aux montagnes transfrontalières ont des montagnes dans leur territoire. L'écrasante majorité des États du monde contiennent des montagnes dans les territoires et partagent des massifs avec leurs voisins. Ces massifs forment un patrimoine partagé de l'humanité et leur préservation est dans l'intérêt de tous. La création d'une série de normes pour la gestion de ce patrimoine présent dans presque tous les pays du monde est non seulement utile, mais essentielle pour assurer la préservation de cette richesse humaine et environnementale commune.

Pour conclure, les montagnes forment des frontières naturelles par leur altitude et leur pente. Un *corpus* de droit qui leur est spécifique doit prendre en compte cette nature transfrontalière. Une telle approche est pertinente puisque la majorité des États frontaliers partage une zone de montagne avec leurs voisins. De plus, la majorité des îles-nations ont une zone de montagne sur leur territoire. Les ressources vulnérables des écosystèmes montagnards peuvent être trouvées dans l'écrasante majorité des États du monde. Ces caractéristiques sont reconnues dans les textes du droit transnational de la montagne et se confirment dans les faits.

Conclusion de chapitre : La spécificité montagnarde : un principe fondamental reconnu sur les plans juridique et factuel

Dans le présent chapitre, nous avons constaté une reconnaissance progressive de la spécificité montagnarde, d'abord au niveau alpin, puis au niveau européen et finalement au niveau mondial. Ce chapitre a prouvé que la spécificité montagnarde est reconnue explicitement de manière récurrente par la communauté internationale sur les plans politique et juridique. Un exemple récent est la proposition de Constitution pour les montagnes des régions africaines (2018)¹⁰³⁴ : « [I]es montagnes sont une source de nombreux biens et services écologiques. Ces derniers sont essentiels et indispensables à un nombre important de personnes en Afrique, en amont et en aval. Cependant, les montagnes font partie des régions les plus défavorisées du monde avec des taux de pauvreté parmi les plus élevés. Les communautés et les écosystèmes de montagne font partie des groupes les plus vulnérables au changement climatique et à la dégradation des sols, malgré la volonté internationale de reconnaître les montagnes dans les processus politiques clés aux niveaux national et international en tant qu'écosystèmes importants pour le bien-être humain et les moyens de subsistance »¹⁰³⁵. La conséquence logique du principe - la création d'un droit propre aux montagnes - fut mise en pratique par les deux conventions des Alpes et des Carpates. Cette reconnaissance est essentielle. De plus, comme nous le verrons, les principes généraux du droit transnational de la montagne découlent des différentes caractéristiques de la montagne justifiant la spécificité montagnarde.

Ces caractéristiques spécifiques sont ancrées dans les réalités des montagnes du monde. Les ressources humaines et écologiques que celles-ci possèdent sont vulnérables. Cette fragilité découle de leurs caractéristiques topographiques factuelles. Leur isolement crée leur unicité culturelle et naturelle, mais rend leur accès plus difficile également. Fondamentalement, l'altitude des montagnes les conduit à jouer un rôle naturel de « château d'eau », stockant et purifiant une partie des réservoirs d'eau douce de la planète. Leur pente naturelle, et le risque d'érosion des sols important, met en danger cette fonction, comme les populations et la flore de la montagne.

¹⁰³⁴ Draft Constitution for the Africa Regional Mountains forum, adopté 13 septembre 2018.

¹⁰³⁵ *Ibid.* (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [M]ountains provide a wide range of critical and indispensable ecological goods and services for a significant number of people in Africa both upstream and downstream. However, they are among the most disadvantaged regions in the world with some of the highest poverty rates. Mountain communities and ecosystems are among those most vulnerable to climate change and land degradation, irrespective of the international focus on recognition of mountains in key policy processes at both national and International levels as important ecosystems for human well-being and livelihoods ».

La fonction de « château d'eau » des montagnes, en plus de leurs autres ressources, justifie à elle seule la création du droit de la montagne. Pour être cohérent et pertinent, ce droit doit être transnational puisque de nombreux massifs de montagne le sont. La concrétisation de ces constats reste toutefois limitée sur les quarante-deux massifs transfrontaliers du monde, seul deux ont fait d'objet d'une norme juridique spécifique et exclusive. De surcroît, les États, principalement insulaires, qui n'ont pas un massif transfrontalier, pourraient aussi bénéficier de normes transnationales de la montagne et d'une structure institutionnelle d'accompagnement pour leur mise en œuvre. Finalement, même les rares pays qui n'ont pas de montagne sur leur territoire bénéficient du patrimoine écologique et humain de l'écosystème.

En effet, la création d'un droit transnational spécifique et exclusif à un écosystème n'est pas conditionnée par sa présence dans tous les États du monde. Ce principe est illustré par une comparaison, d'un intérêt certes limité mais intéressante, qui peut se faire avec un autre *corpus* juridique centré sur un écosystème : le droit international de la mer¹⁰³⁶. Ce droit existe alors que quarante-quatre États du monde n'ont pas de littoral maritime direct. Le droit international de la mer est extrêmement développé et il peut donc servir d'exemple aux montagnes.

La création du droit transnational de la montagne est justifiée juridiquement, factuellement, et elle a été concrétisée par les Conventions des Alpes et des Carpates. Il ne dépend donc que de la volonté politique des États du monde que le *corpus* limité actuel s'étoffe. Le contenu du droit à développer sera directement affecté par les caractéristiques spécifiques des montagnes et sera détaillé dans les prochains chapitres de cette thèse.

¹⁰³⁶ L'auteur de cette thèse est conscient que les mers et les océans soulèvent évidemment d'autres enjeux économiques, politiques et militaires que les montagnes ce qui limite la pertinence de cette comparaison. Elle n'est donnée qu'à titre indicatif et n'est, bien sûr, pas l'argument principal en faveur de la création d'un droit transnational de la montagne.

Chapitre 2. La définition transnationale d'une zone de montagne : la réconciliation des critères géologiques et humains

Dans ce sixième chapitre, nous étudierons la notion de « montagne » à travers les définitions proposées dans les normes du droit transnational de la montagne (ci-après DTM). En plus d'identifier l'objet du DTM, la définition de la montagne ou d'un massif permet, en apparence, de donner un champ d'application juridique aux normes du DTM. Cette fonction est cependant à nuancer : la délimitation exacte d'une zone de montagne peut varier selon les objectifs des différents aspects d'une norme de DTM. Par exemple, les projets de la Convention alpine exposés dans son Protocole « Transports » ne visent pas la même zone que ceux exposés dans le Protocole « Paysage ».

Une délimitation reconnue des différentes zones de montagne présente également plusieurs intérêts pratiques. Tout d'abord, celui d'établir une définition de la montagne pour des études statistiques précises ; puis de donner un champ d'application aux normes du droit transnational de la montagne. S'agissant des études scientifiques, « l'invisibilité statistique » des montagnes a été relevée dans le chapitre précédent de cette thèse ; des études précises et spécifiques aux montagnes apparaissent donc nécessaires. Elles justifient une définition de la notion de « montagne ». Cette importance d'identifier et de délimiter les zones de montagne fut reconnue tôt dans le développement du DTM¹⁰³⁷. Elle permet non seulement une définition cohérente, mais également de compenser le manque de définition nationale potentielle. Car certains pays, comme les États-Unis par exemple, n'ont pas de définition nationale de « leurs » montagnes¹⁰³⁸.

Cet exercice de délimitation permet également de créer une liste de zones administratives pertinentes aux montagnes permettant la mise en œuvre du DTM. Ces listes ont une pertinence pratique, mais soulèvent aussi une nouvelle difficulté : celle concernant l'identification des acteurs qui peuvent définir la « montagne » et la méthode à utiliser. Un découpage administratif ne se limitera

¹⁰³⁷ Ce concept fut reconnu dès 1968 par la Recommandation 517 (1968) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « L'agriculture dans les régions de montagne » (« 6. *Recommande au Comité des Ministres, agissant en consultation avec ses organes subsidiaires tels que le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales et le Comité européen de sauvegarde de la nature et des ressources naturelles : a. de définir les critères pouvant servir de base à une délimitation uniforme des régions montagneuses homogènes en Europe* ») ; nous pouvons également citer la Déclaration européenne sur les problèmes économiques et sociaux des régions de montagne dans la Résolution (74) 7 de 1974 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne », article 1.1 « *Principes généraux* » (« 1.1 *Le périmètre des régions de montagne devrait être délimité au préalable sur la base de critères principaux qui ont trait à la situation physique comme l'altitude, la topographie, le climat et l'isolement physique. Pour mieux caractériser la situation en vue d'une intervention des pouvoirs publics, il convient de tenir compte des conditions socio-économiques de la région afin de garantir une certaine souplesse de cette intervention* »).

¹⁰³⁸ FAO, « Law and Sustainable Development since Rio - Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management », FAO Case study 73, 2002, p. 5.

pas nécessairement à des zones en haute altitude et en pente qui seront typiquement considérées comme des « montagnes ».

La notion doit-elle alors se référer à des critères géographiques ou géologiques ? Cette approche rencontre aussi des difficultés. Malgré de nombreuses propositions, il n'existe aujourd'hui aucune définition géographique de la montagne qui fait consensus au niveau international. En effet, comme l'écrit le Programme de travail pour la montagne de la Convention sur la diversité biologique : « [i]l n'existe toujours pas de définition exacte des montagnes qui puisse s'appliquer et soit reconnue universellement, même si certaines caractéristiques sont propres à ces écosystèmes »¹⁰³⁹.

Des cas inhabituels complexifient également toute tentative de catégorisation. Par exemple, la Chaîne Gamburtsev est une chaîne de montagne dans l'Antarctique dont les pics atteignent parfois 3 500 m de hauteur, mais qui a la particularité d'être enfouie sous la glace. Peut-on considérer cette formation comme une montagne ? Une application stricte des critères de pente et d'altitude conduirait à répondre positivement ; cependant cette identification ne présenterait pas d'intérêt juridique pour le DTM. La Chaîne Gamburtsev ne présente pas la majorité des caractéristiques qui font la spécificité des montagnes ; elle ne sera donc pas concernée par les thématiques du DTM.

Une autre difficulté touchant à la délimitation des montagnes est linguistique. En effet, quelle est la distinction exacte entre une colline, un volcan, un haut plateau et une montagne ? Il est presque impossible d'établir une catégorisation définitive de ces termes et cette dernière ne paraît pas juridiquement pertinente. En effet, ces distinctions explicites n'existent pas dans les normes du DTM, comme l'illustrent certains problèmes de traduction. Dans les premiers textes de l'Union Européenne, la Directive du Conseil (1975) avait un titre portant « *sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées* », mais sa version anglaise s'appelait : « *on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas* »¹⁰⁴⁰. La version anglaise a inclus une référence explicite au *hill farming* qui se traduit littéralement par « l'agriculture des collines ». Dans le contexte anglophone, la distinction précise entre les montagnes et les collines semblait donc moins importante. Au niveau mondial, le chapitre 13 de l'Agenda 21 ne fait pas de distinction particulière entre les régions de

¹⁰³⁹ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CDB/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CDB (2004), introduction, paragraphe 3.

¹⁰⁴⁰ Directive (CE) n° 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Journal officiel n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001-0007).

montagne et de colline¹⁰⁴¹. Ces variations linguistiques témoignent d'une souplesse vis-à-vis des variations topographiques précises dans les normes de DTM.

Pour répondre à ces problématiques, nous examinerons les différentes normes du DTM pour identifier la définition des zones de montagne ou du massif qu'elles visent. Leurs méthodes et la nature des acteurs créant ces définitions seront traitées. L'échelle de la définition sera prise en compte, qu'elle soit mondiale, continentale ou par massif. Les normes de DTM qui ne donnent pas de définition précise de la « montagne », la laissant à l'appréciation de ses signataires, seront également traitées. Le présent chapitre traitera donc du champ d'application des normes visant les montagnes donné par l'ONU, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, la Convention alpine et la Convention des Carpates. Notre approche prendra en compte la diversité des visions possibles dans le droit transnational. Le présent chapitre nous permettra de conclure avec une proposition de méthode de définition de la « montagne » ou d'un massif à utiliser lors de la mise en place de nouvelles normes de DTM.

De ces sources, deux approches principales se distinguent, soit l'élaboration d'une définition « objective » d'une zone de montagne à laquelle les signataires peuvent choisir d'adhérer, soit de laisser les États identifier les zones visées par les normes du DTM eux-mêmes. L'approche objective consiste à donner une définition exclusive des zones de montagne à travers des critères topographiques clairs (d'altitude et de pente) ou, comme pour la Convention alpine, à donner une carte délimitant le champ d'application de la norme. Cette approche, avec ses avantages et ses inconvénients, sera traitée dans un premier temps (Section 1). Dans un second temps, nous étudierons les approches plus souples utilisées par certaines normes du DTM et les compétences laissées aux États (Section 2).

¹⁰⁴¹ A titre d'exemple, nous pouvons citer l'Action 21 (1992), chapitre 13, 13.4 : « *Les régions de montagne et de colline possèdent une riche variété de systèmes écologiques* ».

Section 1. Des critères « objectifs » : du géographique à l'humain

En apparence, la méthode la plus simple pour définir la notion de « montagne » ou un massif précis, serait d'utiliser une série de critères objectifs. Cette approche permettrait d'écartier des biais culturels et ne pourrait pas être détournée de manière abusive. Elle éviterait donc une définition trop large, qui priverait la définition de sa spécificité montagnarde, ou trop restrictive qui permettrait à un État d'ignorer ses engagements. Cette approche objective peut prendre deux formes complémentaires : élaborer des critères d'altitude et de pente qui identifieraient une véritable « montagne » ou créer une carte qui délimiterait différentes zones de montagne.

Ces deux méthodes ont été appliquées par des normes existantes du DTM. L'ONU a proposé une série de critères géographiques définissant la « montagne » et en a tiré une carte des zones de montagne du monde. La Convention alpine définit son champ d'application, et donc la notion de la « région alpine », avec une carte qu'elle fournit dans ses annexes. Ces deux approches seront évaluées d'un point de vue juridique. Leur force et leur faiblesse, et plus fondamentalement, leur capacité à donner un champ d'application au DTM ainsi que leur contribution à son objet, seront mesurées dans cette section.

Il y a également un cas précédent où la carte délimitant un massif ne fit pas l'unanimité des États signataires d'une norme de DTM ; en effet, propositions de cartes pour délimiter le périmètre d'application de la Convention des Carpates n'ont pas fait l'unanimité de ses États signataires. Cette éventualité et ses conséquences juridiques seront également à examiner.

Il conviendra d'étudier dans un premier paragraphe les définitions objectives de la « montagne » données au niveau transnational (§ 1) ; et, dans un second paragraphe, les conséquences du rejet de ces définitions par les signataires d'une norme (§ 2).

Paragraphe 1. Des propositions objectives qui ne font pas l'unanimité

Dans ce paragraphe, il conviendra de présenter les méthodes d'élaboration des définitions objectives de la montagne ou d'un massif. Une telle étude, permettant de mesurer la validité de cette approche, sera accompagnée d'un développement sur leurs applications et leurs utilisations par divers acteurs publics ou privés. Nous pourrions ainsi déterminer si cette approche objective doit être traitée de manière stricte ou si une certaine souplesse est justifiée, compte tenu de la diversité géographique des « zones de montagne » et des programmes de mise en œuvre du DTM.

Cette méthode sera appliquée, dans un premier temps, à la définition mondiale de la « montagne » donnée par l'ONU (A) et dans un second temps, à la carte délimitant le champ d'application de la Convention alpine (B).

A. Des critères géologiques utiles, mais d'un intérêt limité

Dans ce développement, nous présenterons d'abord la définition mondiale de la montagne qui fut élaborée par le PNUE de l'ONU (1). Cette dernière n'est cependant pas universellement acceptée et ne fut pas systématiquement reprise dans d'autres contextes. La portée de ce constat et ses justifications seront mesurées ensuite (2).

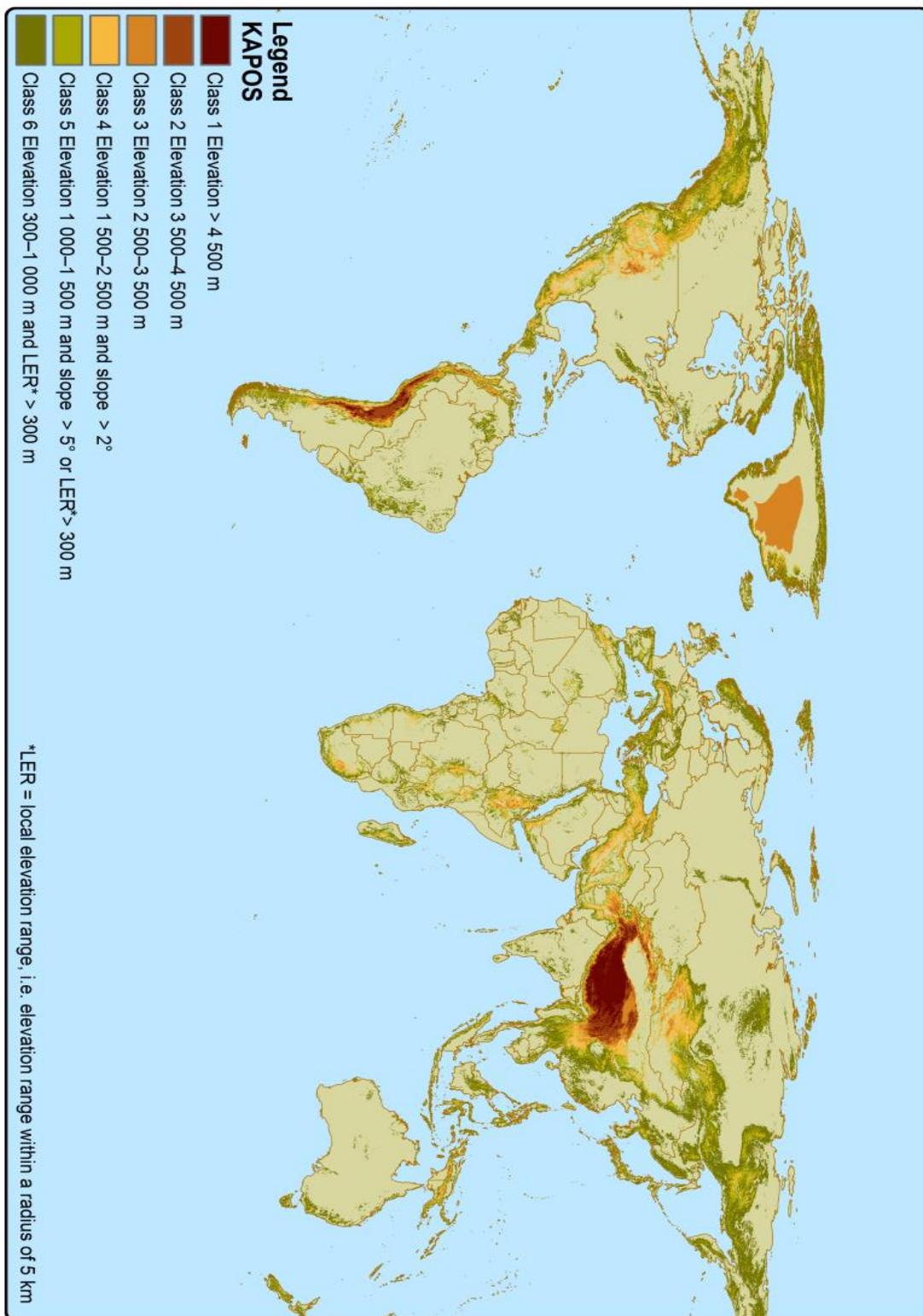
1) Une tentative de définition géologique mondiale proposée par l'ONU

La manière la plus simple de fournir une définition universelle des zones de montagne serait de donner une série de critères géologiques précis (d'altitude et de pente). Au vue de ces critères d'altitude et de pente, il serait aisé de déterminer si une formation géologique est une montagne et si elle rentre dans le champ d'application du droit transnational de la montagne. Avant l'année 2000, des limitations technologiques rendaient cette approche difficile à mettre en œuvre. Grâce à une évolution technologique, notamment le *digital mapping*, certaines études mondiales et régionales ont pu être réalisées¹⁰⁴². Le PNUE a utilisé cette approche, dite « KAPOs », pour sa définition des zones de montagne dans son projet « *WCMA 2000 : mapping mountains areas* »¹⁰⁴³.

¹⁰⁴² Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions : Progress and prospects », in *Environmental Science & Policy*, 2014, p. 2.

¹⁰⁴³ Kapos (V.), Rhind (J.), Edwards (M.), Price (M. F.) et Ravilious (C.), « Developing a map of the world's mountain forests », in Price (M. F.) et Butt (N.) (dir.), *Forests in sustainable mountain development: A state-of knowledge report for 2000*, CAB International, Wallingford: 4-9, 2000, pp. 4 - 9, 2000. La carte tirée de cette méthode figure plus bas.

MAP 1 Mountains of the world



¹⁰⁴⁴ FAO. 2015. Mapping the vulnerability of mountain peoples to food insecurity. Romeo, R., Vita, A., Testolin, R. & Hofer, T. Rome.

La définition du PNUE comprenait quatre catégories de reliefs :

- Une élévation d'au moins 2 500 m ; à partir de cette altitude, la physiologie humaine est affectée par un manque d'oxygène. Cette altitude est donc un critère universel à partir de laquelle tout environnement peut être considéré comme « montagneux »¹⁰⁴⁵.
- Une élévation d'au moins 1 500 m avec une pente supérieure à deux degrés.
- Une élévation d'au moins 1 000 m avec une pente supérieure à cinq degrés.
- Une élévation d'au moins 300 m avec une amplitude locale d'au moins 7 km.

Ces définitions sont utilisées par la majorité des statistiques de l'ONU, dont de nombreuses sont citées dans cette thèse. D'après ces dernières, les montagnes couvrent 33% de l'Eurasie, 19% de l'Amérique du Sud, 24% de l'Amérique du Nord et 14% de l'Afrique. Au total, 24% de la masse terrestre de la planète est montagneuse. Cette approche géologique a été globalement acceptée par de nombreuses organisations internationales et des membres de la communauté scientifique¹⁰⁴⁶. Cependant, elle ne fait pas complètement l'unanimité ; en effet, certains l'ont trouvée trop contraignante et d'autres trop extensive.

En 2011, dans son évaluation de la biodiversité des montagnes à l'échelle mondiale, le « *Global Mountain Biodiversity Assessment* » (GMBA) considérait qu'un critère unique d'altitude est insuffisant : « [u]ne montagne ne peut pas être définie par l'altitude, simplement parce qu'il existe des plateaux élevés tels que les Prairies nord-américaines situées à environ 2 000 m d'altitude ou les vastes plateaux de l'Asie centrale, tandis que les chaînes de montagne escarpées peuvent illustrer de « vraies » montagnes situées près du niveau de la mer. De manière similaire, les montagnes ne peuvent pas être définies par le climat, en effet, des « zones froides » comprennent des basses terres arctiques et antarctiques, et les montagnes tropicales comprennent des forêts tropicales équatoriales aux conditions de vie arctiques près de leurs sommets. La seule caractéristique commune des montagnes

¹⁰⁴⁵ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, pp. 29 - 30.

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*, une carte est donnée dans Romeo (R.), Vita (A.), Testolin (R.), Hofer (T.), *Mapping the vulnerability of mountain peoples to food insecurity*, Rome, FAO, 2015, p. 9.

est leur pente (angle d'inclinaison par rapport à l'horizontale) qui crée des types d'habitat et des perturbations typiques de la montagne et qui font de l'exposition un facteur déterminant de la vie »¹⁰⁴⁷. Cette étude considère que la définition plus large de la notion de « montagne » de l'étude Kapos est due à sa vision plus large de la pente et par conséquent, à sa plus grande « tolérance » des zones vallonnées (des hauts plateaux, des bassins et les zones péri-montagnardes)¹⁰⁴⁸. L'étude considère également qu'un facteur climatique doit être compris dans la notion mondiale de montagne et qu'en conséquence, l'altitude d'une véritable « zone de montagne » pourrait varier selon sa distance longitudinale à l'équateur. Plus précisément, l'étude suggère une subdivision par zones climatiques en utilisant notamment le critère de la limite en altitude de la végétation forestière¹⁰⁴⁹. De cette approche, la conclusion suivante est tirée : « [l]e portail sur la diversité biologique des montagnes adopte la position de la limite potentielle, climatique et de haute altitude, comme la principale ligne de référence pour les zones de vie en montagne. Définie par une ligne isotherme, elle constitue une ligne de référence bioclimatique idéale pour une étude comparative des montagnes à l'échelle mondiale. (...) La limite forestière peut être située à quelques centaines de mètres au-dessus du niveau de la mer près du cercle arctique, mais peut aussi atteindre 4 000 m dans les régions tropicales et subtropicales (à condition que les précipitations annuelles soient de 250 mm) »¹⁰⁵⁰.

Cette approche différente de la notion de « montagne » est donnée pour illustrer les limites d'une définition purement géologique. La pertinence de cette dernière varie selon la caractéristique de la montagne qui est privilégiée. Cette complexité et cette richesse de la notion de la montagne sera à présent développée.

¹⁰⁴⁷ Körner (C.), Paulsen (J.), Spehn (E. M.), « A definition of mountains and their bioclimatic belts for global comparisons of biodiversity data », in *Global Mountain Biodiversity Assessment (GMBA)*, *Alp Botany* (2011) n° 121, p. 74 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « A mountain cannot be defined by elevation, simply because there are elevated plateaus such as the North-American short-grass Prairies at around 2,000 m elevation or the vast plateaus in central Asia, while steep coastal ranges may exemplify 'real' mountains near sea level. Similarly, mountains cannot be defined by climate, given that any cold category would include arctic and antarctic lowland, and tropical mountains range from equatorial rain forests to arctic life conditions near their summits. The only common feature of mountains is their steepness (slope angle to the horizontal) which causes the forces of gravity to shape them and create habitat types and disturbances typical for mountains and which make exposure a driving factor of life ».

¹⁰⁴⁸ *Ibid.*, pp. 74 - 75.

¹⁰⁴⁹ *Ibid.*, p. 76.

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, p. 76 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « The Mountain Biodiversity Portal adopts the position of the potential, climatic high elevation treeline as the main reference line for life zones in mountains. Defined by an isotherm, it exerts an ideal bioclimatic reference line for any comparison of mountain biota worldwide. (...) The treeline may be located at a few hundred meters above sea level near the arctic circle, but may reach 4,000 m in the tropics and subtropics (as long as annual precipitation is 250 mm) ».

2) La montagne : une zone avec un patrimoine complexe

La notion de « montagne » ne se limite pas à un relief, mais elle comporte aussi une série de caractéristiques humaines et écologiques. La définition de la « haute montagne », qui a une altitude supérieure à 2 500 m, est rarement contestée. La difficulté vient de la catégorisation de zones plus basses, de l'identification de la limite précise d'une zone montagneuse ainsi que de la distinction entre les montagnes et les collines¹⁰⁵¹. Dans ces cas de figure, des critères purement géologiques sont insuffisants pour identifier des zones avec les caractéristiques de la spécificité montagnarde. La dimension humaine (culturelle et socio-économique) et naturelle doit être intégrée dans une proposition de définition transnationale de la montagne.

Des politiques de préservation naturelle visant des zones de montagne ne peuvent se limiter à une altitude précise. Des espèces uniques aux montagnes migrent avec les saisons et peuvent donc être trouvées à des altitudes différentes, parfois inférieures à 300 mètres. Dans certains cas de préservation de la faune de montagne, il est essentiel que des « couloirs de migration », se trouvant souvent dans des vallées, soit également inclus dans la zone protégée¹⁰⁵². Cet aspect de la faune montagnarde ressort aussi dans l'identification de produits issus de l'agriculture de montagne de l'Union européenne¹⁰⁵³. Une vision plus large de la montagne, qui ne se limite pas à une définition strictement géologique, est justifiée dans le cadre de ce type de politiques.

Le DTM vise non seulement à préserver des écosystèmes précis, mais aussi à compenser les difficultés économiques de ces régions. Celle-ci peuvent être dues à la brièveté des saisons dans le cas de l'agriculture montagnarde ou à la fragilité des sols. Ces deux difficultés ne dépendent pas strictement de l'altitude, mais aussi de l'éloignement de l'équateur et sont utilisées en opposition avec de la situation des populations « des plaines ». Une définition strictement géologique négligerait ces facteurs économiques.

Non seulement les montagnes sont des formations géologiques, mais elles ont une grande importance spirituelle et culturelle. Redéfinir une formation géologique ou la priver de son titre traditionnel de montagne peut être vu comme une « insulte » par les populations locales. Ce manque perçu de respect rendrait ces personnes moins réceptives aux principes de droit transnational de la

¹⁰⁵¹ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, [...] *op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁵² Cet aspect de la délimitation des zones protégées sera détaillé dans cette thèse V. [Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2, pp. 364 – 377](#).

¹⁰⁵³ Cette notion est détaillée dans cette thèse V. [Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2, pp. 200 – 212](#).

montagne. Les habitants sont prêts à des efforts importants pour détourner des définitions extrêmement précises de la montagne. L'un des exemples classiques correspondant aux les monticules de pierres montées au sommet de collines pour augmenter artificiellement leur altitude et leur redonner leur titre traditionnel de montagne. Les événements du film : « L'Anglais qui gravit une colline mais descendit une montagne »¹⁰⁵⁴ et l'amas de pierre construit sur le Mont Tenakou au Burkina Faso aussi sont de bons exemples de ce phénomène.

B. La Convention alpine : une délimitation cartographique enrichie d'alternatives

Dans notre évaluation de la pertinence juridique de la carte de la Convention alpine, il conviendra tout d'abord d'étudier la méthode de rédaction de cette carte et son évolution (1). Cependant, la carte des Alpes proposée par la Convention ne correspond pas à la définition finale et ultime du massif. En effet, d'autres termes sont utilisés pour décrire les Alpes dans les textes de la Convention et ses protocoles. De plus, d'autres politiques propres aux Alpes utilisent d'autres délimitations cartographiques. Ces autres visions du massif seront détaillées dans un second temps (2).

1) La carte d'une zone bien définie sur le plan historique et culturel

A première vue, la manière la plus simple de délimiter une zone de montagne serait de la faire par une carte. Cette approche permettrait d'identifier les zones possédant les caractéristiques géologiques, environnementales et humaines sans identifier une série de critères objectifs. La Convention alpine a cherché à appliquer cette méthode pour son champ d'application et a créé une carte de son objet : « la région des Alpes »¹⁰⁵⁵.

La préparation de ce document, comme le montrera ce bref rappel de son historique, n'allait pas sans difficultés. En effet : « *pour produire cette carte, les représentants nationaux se sont accordés sur les critères de base pour l'inclusion d'une région, puis ont commandé une carte*

¹⁰⁵⁴ Le titre original est « *The Englishman Who Went Up a Hill But Came Down a Mountain* », réalisé en 1995 par Christopher Monger ; le scénario du film est fictif, mais illustre un phénomène culturel réel.

¹⁰⁵⁵ Convention alpine (1991), article 1 « Champ d'application » : « *1. L'objet de la présente Convention est la région des Alpes telle que décrite et représentée en annexe.*

2. Toute Partie contractante peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou à tout autre moment par la suite, étendre l'application de la présente Convention à d'autres parties de son territoire par une déclaration adressée à la République d'Autriche comme dépositaire si une telle extension est considérée comme nécessaire à l'exécution des dispositions de la présente Convention.

3. Toute déclaration faite en vertu du paragraphe 2 pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné par une notification adressée au dépositaire. Le retrait prend 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 ».

topographique des Alpes sur cette base. Ensuite chacun était invité à convenir des consultations formelles pour adapter ce projet de délimitation topographique à son contexte politique particulier. Dans certains cas, comme en Italie et en France, l'encadrement spatial de la Convention est inspiré des frontières nationales existantes, définies dans le contexte de leurs politiques régionales respectives. Dans d'autres pays, des décisions ont abouti à l'inclusion de districts judiciaires entiers, même si parfois ils n'étaient que partiellement montagneux, tels que « Landkreis » en Allemagne. La Suisse a affiné la proposition initiale avec sa propre base de données. Elle a ainsi abouti à une délimitation qui ne comprenait que les communes réellement considérées comme alpines dans le contexte suisse. Les adaptations nationales ont été adoptées sans question par les institutions de la Convention alpine »¹⁰⁵⁶.

La difficulté de délimitation du champ d'application de la Convention alpine reposait sur le besoin de prendre en compte les différentes caractéristiques culturelles, géologiques et administratives du massif. La zone d'application devait également être adaptée pour certaines thématiques précises, notamment celle du Protocole « Transports ». Le résultat final comprend la carte de la « région alpine » adoptée par la Convention dans ses annexes, mais également une liste de communes.

Cette pluralité des définitions indique clairement que les Annexes de la Convention alpine n'ont pas pour but de donner « la » définition universelle et unique du massif. La carte et la liste des communes sont des outils juridiques pour assurer la mise en œuvre de la Convention. Cette conclusion est renforcée par la procédure de modification du champ d'application de la Convention prévue dans

¹⁰⁵⁶ Gaberell (S.), Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects : A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », in *Geoforum* vol. 52, 2014, p. 133 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *To produce this map, national representatives agreed on basic criteria for inclusion in the region, and then ordered a topographic map of the Alps based on those criteria. Each was then asked to make formal consultations in order to adapt this draft topographic delineation to their particular political context. In some cases, such as in Italy and France, the spatial framing of the Convention borrowed from existing national delineations drawn in light of their respective regional policies. In some other countries, decisions led to the inclusion of entire legal districts, despite at times being only partly mountainous, such as “Landkreis” in Germany. Switzerland refined the initial proposal with its own set of databases, arriving at a delineation including only municipalities that were truly considered alpine in the Swiss context. National adaptations were adopted without question by the AC institutions* ».

son article 1er¹⁰⁵⁷. De surcroît, la Convention alpine a modifié sa carte de la zone alpine en 1994 lors de l'adhésion de la principauté de Monaco. Le Protocole « Monaco » (1994) contient une mise à jour et une modification de son champ d'application¹⁰⁵⁸. Le massif alpin n'a pas fondamentalement changé avec l'adhésion de Monaco. Les cartes de la « région des Alpes » de la Convention alpine sont donc des outils juridiques et non la définition définitive et incontestable du massif. Ce constat se confirme avec la pratique qui a produit plusieurs termes et cartes délimitant la zone alpine. Il convient à présent de les détailler.

2) Des variations terminologiques et politiques en parallèle à la carte du massif

Si la définition de la « région des Alpes » a été traitée de manière souple par la Convention pour s'adapter aux réalités politiques plutôt que géographiques, il paraît pertinent que la vision des Alpes de la communauté s'adapte également aux thématiques, objectifs et acteurs des différentes politiques du droit transnational de la montagne. Cette notion se confirme avec la pratique. En effet, il existe de nombreux termes décrivant la zone alpine. Nous étudierons, dans un premier temps, les différentes notions utilisées dans le texte de la Convention alpine et ses protocoles (a) et, dans un second temps, les délimitations du massif issues d'autres politiques transalpines (b).

a) Une diversité de termes utilisés dans le texte de la Convention alpine et dans ses protocoles

La carte donnée par la Convention alpine ne correspond pas à la seule définition du massif donnée par le texte. Une liste officielle des unités administratives de la Convention alpine fut publiée dans le document « Signaux alpins 1 » (2010)¹⁰⁵⁹. Cette publication donne également les cartes

¹⁰⁵⁷ Convention alpine (1991), article 1. « Champ d'application » :

« 1. L'objet de la présente Convention est la région des Alpes telle que décrite et représentée en annexe.

2. Toute Partie contractante peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou à tout autre moment par la suite, étendre l'application de la présente Convention à d'autres parties de son territoire par une déclaration adressée à la République d'Autriche comme dépositaire si une telle extension est considérée comme nécessaire à l'exécution des dispositions de la présente Convention.

3. Toute déclaration faite en vertu du paragraphe 2 pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné par une notification adressée au dépositaire. Le retrait prend 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 ».

¹⁰⁵⁸ Protocole de la Convention alpine « adhésion de la Principauté de Monaco à la Convention sur la protection des Alpes » (1994), article 3 : « L'annexe décrivant et représentant la région des Alpes qui constitue le champ d'application de la Convention alpine est modifiée comme suit:

a) la liste des unités administratives de l'espace alpin est complétée comme suit : - Principauté de Monaco.

b) la carte figurant à l'annexe de la Convention alpine est remplacée par la carte annexée au présent protocole d'adhésion ».

¹⁰⁵⁹ Secrétariat de la Convention alpine, Signaux alpins 1 - Convention alpine : Ouvrage de référence, Secrétariat de la Convention alpine, Innsbruck, 2ème éd, 2010, pp. 21- 40.

suivantes : « Carte 1 : Les Alpes – Périmètre de la Convention alpine 42 » et « Carte 2 : Le territoire de la Convention – Les territoires administratifs qui rentrent dans le domaine d'application de la Convention ». A ces documents s'ajoutent plusieurs termes descriptifs du massif utilisés par la Convention et ses protocoles sans définition ou distinction précises.

La Convention-cadre et ses protocoles font régulièrement référence à l'« espace alpin » sans le définir ; il semblerait qu'il s'agisse d'un synonyme de la « région des Alpes »¹⁰⁶⁰. On pourrait penser que les termes « espace alpin » étaient des précurseurs à la politique européenne du même nom ; cependant aucun élément du texte ne l'indique. Une formule alternative est « l'arc alpin », qui se trouve dans un protocole de la Convention alpine et qui est utilisée régulièrement par la Déclaration « Population et culture » (2006)¹⁰⁶¹. L'utilisation des termes « arc alpin » dans le Protocole « Monaco » semble indiquer qu'ils visent la zone géographique des Alpes¹⁰⁶² et la distingue de la zone juridique des Alpes (la région alpine définie par l'Annexe de la Convention alpine). En effet, d'après son préambule, le Protocole « Monaco » permettait d'étendre l'action de la Convention alpine à l'ensemble de « l'arc alpin ».

Cette opposition entre la vision administrative et la vision scientifique du massif ressort également du choix de l'Italie de définir le champ d'application de la Convention alpine au niveau de ses provinces plutôt que dans le périmètre de la carte fournie dans l'Annexe de la Convention¹⁰⁶³. Cette vision plus politique ou administrative des Alpes témoigne d'une vision plus large du massif. Les Protocoles « Aménagement territoire » et « Énergie » écrivent que « *la haute montagne, ses*

¹⁰⁶⁰ Par exemple, le terme se trouve dans le préambule de la Convention alpine (1991) : « *Considérant que l'espace alpin et ses fonctions écologiques sont de plus en plus menacés par l'exploitation croissante que l'homme en fait* » ainsi que dans son article 2 : « *Obligations générales* » : « 1. (...) *La coopération transfrontalière en faveur de l'espace alpin est intensifiée et élargie sur le plan géographique et thématique.*

2. *b. aménagement du territoire - en vue d'assurer une utilisation économe et rationnelle des sols et un développement sain et harmonieux du territoire, grâce à une identification complète et une évaluation des besoins d'utilisation de l'espace alpin* ». La formule « espace alpin » est également utilisée dans le préambule du Protocole « Protection des sols » (1998), le préambule du Protocole « Transports » (2000), la Déclaration sur la Population et culture (2006) ainsi que dans le préambule et le premier considérant de la Déclaration sur le changement climatique (2006).

¹⁰⁶¹ Extraits de la Déclaration population et culture de la Convention alpine (2006) : « 2. *Encouragement de la compréhension linguistique, du dialogue, de la coopération et de l'échange de connaissances dans l'arc alpin, ainsi qu'entre la population alpine* » (...) « 3. *Amélioration des conditions cadres nécessaires à la sauvegarde et à la promotion du pluralisme linguistique dans l'arc alpin, en portant une attention particulière aux communautés linguistiques et culturelles traditionnelles.* 4. *Reconnaissance de l'importance et de la valeur, y compris historique et culturelle, du patrimoine toponymique (notamment les noms des lieux et des lieux-dits) de l'arc alpin, de même que sa mise en valeur* » (...) « 5. *Maintien et promotion de la pluralité des médias afin de préserver les spécificités culturelles de l'espace alpin.* 6. *Promotion de l'accès aisé de la population de l'arc alpin aux moyens de communication modernes et aux nouvelles technologies* ».

¹⁰⁶² Protocole de la Convention alpine « Adhésion de la Principauté de Monaco à la Convention sur la protection des Alpes » (1994), préambule : « *Désireuses de veiller à la protection des Alpes sur la totalité de l'arc alpin* ».

¹⁰⁶³ Rapport de synthèse du Groupe de travail « Objectifs environnementaux et indicateurs » (3ème mandat, Octobre 2004), Annexe 3, p. 8. http://www.alpconv.org/fr/AlpineKnowledge/indicators/Documents/annex3_fr.pdf

vallées et ses pré-Alpes sont des entités environnementales dont la préservation ne peut pas revenir uniquement aux États alpins »¹⁰⁶⁴. D'autres termes comme « extra-alpin » et « réseau panalpin » sont également utilisés¹⁰⁶⁵.

Cette approche plus large des Alpes est utilisée dans le Protocole « Transports », comme par exemple dans son article 12 « Transports aériens » : « 2. *Les Parties contractantes s'engagent à améliorer les systèmes de transport public permettant de relier les aéroports se trouvant en bordure des Alpes et les différentes régions alpines, afin d'être en mesure de répondre à la demande de transports sans augmenter les nuisances sur l'environnement. Dans ce contexte, les Parties contractantes limitent autant que faire se peut la construction d'aéroports et l'agrandissement significatif des aéroports existant dans l'espace alpin* ». On retrouve également cette approche extra-alpine d'une manière encore plus poussée dans la Déclaration « Population et culture » (2006) sur la thématique des « *Rapports entre villes alpines et extra-alpines* ». La Déclaration précitée demande la : « *[c]réation et élargissement des rapports entre les villes de l'arc alpin et les villes et métropoles extra-alpines, afin de garantir les liens et les échanges d'informations entre la population alpine et les centres économiques, scientifiques et culturels extra-alpins* ».

Malgré la carte précise plus limitée qui définit l'objet de la Convention alpine (1991), ses États signataires, ses protocoles et son texte ont parfois eu l'objectif d'avoir un impact au-delà de la « région alpine » *stricto sensu*. La carte n'est donc pas une limitation de l'effet de la Convention, et dans le cas de certaines politiques, une vision plus large ou administrative est nécessaire. Quelques exemples ont émergé de l'Union européenne et de l'Espace Mont-blanc.

b) Une approche plus large des programmes transnationaux coopérant avec la Convention alpine

Malgré ces compromis divers, les définitions des Alpes proposées par la Convention alpine n'ont pas été totalement acceptées « *par toutes les autorités concernées, en particulier les gouvernements régionaux, qui ne sont pas inclus de manière significative dans la mise en œuvre de*

¹⁰⁶⁴ Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), préambule et Protocole de la Convention alpine « Energie » (1998), préambule.

¹⁰⁶⁵ Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998), article 21 « Création de placettes d'observation permanente et coordination de l'observation de l'environnement » : « 1. *Les Parties contractantes s'engagent à créer, dans l'espace alpin, des placettes d'observation permanente (contrôle et suivi technique) et à les intégrer dans un réseau panalpin d'observation des sols* ».

la Convention »¹⁰⁶⁶. De plus, pour certains projets, une vision plus large a été avancée : « [c]’est l’une des raisons de la promotion d’une macrorégion alpine plus vaste, comprenant également des zones de plaine adjacentes. Elle est opérationnelle, dans une certaine mesure, depuis 2000 à travers les projets financés par le Programme de coopération territoriale de l’Espace alpin de la Commission européenne »¹⁰⁶⁷. En effet, deux cartes de différents projets de l’UE visent la « zone alpine » : celles de l’Espace alpin et de la stratégie macro-régionale pour la région alpine¹⁰⁶⁸. Ces champs d’application différents démontrent la difficulté de délimiter précisément l’aire d’un massif. L’expérience de la Convention alpine atteste la nécessité d’une approche souple de son champ d’application exact, puisque sa pertinence varie selon la nature des différents projets.

Il est intéressant de préciser qu’une autre zone de coopération transnationale existe au sein des Alpes : l’Espace Mont-Blanc. Ce dernier a choisi de définir son champ d’action à travers une liste de communes. Cependant, celle-ci a également évolué en 2016. Comme l’indique le Secrétariat de l’Espace, dans son rapport de 2017 : « [h]istoriquement l’Espace Mont-Blanc comptait 35 communes, celles sises au pied du Massif du Mont-Blanc.

Aujourd’hui le périmètre de l’Espace Mont-Blanc inclut de nouvelles communes¹⁰⁶⁹ permettant d’assurer une meilleure cohérence territoriale et de faire le lien notamment entre le versant valaisan et valdôtain par l’axe du Grand-Saint-Bernard.

La région frontalière s’étend ainsi sur 50 communes :

- *côté français : 17 communes de Haute-Savoie et de Savoie (les deux Communautés de Communes Vallée de Chamonix Mont-Blanc et Pays du Mont-Blanc pour la Haute Savoie et les communes de Bourg-Saint-Maurice, Beaufort et Hauteluce pour la Savoie) ;*
- *côté italien : 16 communes valdôtaines (Unité des Communes valdôtaines Valdigne Mont-Blanc et Unité des Communes valdôtaines Grand-Combin) ;*
- *côté Suisse : 17 communes du Valais (Martigny, Martigny-Combes, Vollèges, Sembrancher, Bovernier, Bagnes, Orsières, Liddes, Bourg-St-Pierre, Vernayaz, Evionnaz, Salvan, Finhaut, Trient,*

¹⁰⁶⁶ Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions : Progress and prospects », in *Environmental Science & Policy*, 2014, p. 5 (traduction de l’auteur, original en anglais) : « *has not been accepted by all the concerned authorities, particularly regional governments, which are not included to any significant extent in the implementation of the convention* ».

¹⁰⁶⁷ *Ibid.*, p. 5 (traduction de l’auteur, original en anglais) : « *This is one of the reasons for the promotion of a larger Alpine macro-region which also includes adjacent lowland territory and has, since 2000, been operationalized to a certain extent through the European Commission’s Alpine Space programme for territorial cooperation, which has funded a large number of projects* ».

¹⁰⁶⁸ Ces cartes figurent dans cette présente thèse p. 229.

¹⁰⁶⁹ Secrétariat transfrontalier de l’Espace Mont-Blanc, rapport annuel de l’Espace Mont-blanc 2016, p. 4 : « *En 2016 le périmètre concerné par la démarche Espace Mont Blanc a été formellement élargi à l’Unité des Communes valdôtaines Grand-Combin qui est représentée, depuis le 27 juin 2016, par un nouveau membre au sein de la Conférence transfrontalière Mont-Blanc, M. Marco Calchera, Maire d’Etroubles* ».

Champéry, Val d'Illeiz, Troitorrents) »¹⁰⁷⁰.

Le Mont-blanc n'a pas fondamentalement changé sur le plan géographique ou géologique en 2016. Cependant, les réalités politiques ont évolué. Ce constat souligne, une fois de plus, que les délimitations des zones de montagne ne résultent pas de définitions définitives de différentes zones de montagne, mais sont des zones d'action politique et juridique. L'objet juridique de ces zones montagneuses ne peut pas être défini ou limité par une approche purement géographique, même si cette dernière est essentielle sur le plan scientifique.

Dans ce paragraphe, nous avons étudié les deux approches possibles pour une définition objective de la notion de « montagne » : la première consistait à donner une série de critères topographiques précis pour définir une montagne et la seconde consistait à créer une carte délimitant un massif.

Le PNUE a suggéré l'une des solutions les plus évidentes à la définition des zones de montagne en proposant une carte des montagnes du monde correspondant à des critères géologiques précis. Cette approche aurait permis de conclure de manière claire en ce qui concerne le champ d'application du DTM. Cependant, ces critères purement géologiques ne prenaient pas en compte toutes les catégories de montagne existantes dans le monde, notamment en ce qui concerne leurs limites exactes. Nous avons également vu que l'une des caractéristiques identifiant une montagne est le contexte culturel humain et le contraste de la formation géologique avec sa topographie régionale.

La seconde approche objective de la notion de la montagne consistait à créer une carte d'une zone bien définie sur le plan culturel, historique et géographique. En théorie, une généralisation de cette approche permettrait de donner une carte de toutes les zones de montagne du monde et, par-là, de fixer un champ d'application au droit transnational mondial. Même si une telle situation serait souhaitable, elle paraît improbable. La carte de la Convention alpine fut difficile à créer et reste encore critiquée. Un autre aspect à prendre en compte est l'intérêt pratique d'une telle carte. Le droit transnational de la montagne affecte différents types de projets destinés à être mis en œuvre par différents acteurs administratifs ou privés. Une carte ne peut pas prendre en compte tous ces différents types de projet. Inévitablement, si la norme de DTM ne se limite pas à la conservation d'une zone, des projets de développement nécessiteront différentes cartes pour différentes zones d'actions. C'est le cas pour la zone alpine.

¹⁰⁷⁰ Secrétariat transfrontalier de l'Espace Mont-Blanc, rapport annuel de l'Espace Mont-blanc 2017, pp. 4 - 5.

L'expérience de la zone alpine souligne les limites d'une définition précise d'un massif. Cette dernière peut être utile si elle est utilisée à titre indicatif, mais différents types de programme nécessitent différents types de champ d'application. Ceci ne prive pas le massif alpin de sa reconnaissance en tant qu'objet spécifique juridique. Au contraire, trois entités lui sont spécifiques et exclusives. Cependant, une approche trop rigide et limitative les priverait de leur utilité principale : celle de permettre une action coordonnée pour assurer le développement durable de ressources vulnérables. Le seul véritable risque serait d'adopter une vision tellement extensive du massif alpin qu'elle le priverait de toute spécificité. Une solution à cette difficulté, improbable, sera proposée dans la conclusion du présent chapitre.

Finalement, on peut s'interroger sur la pertinence et donc la nécessité d'une telle définition mondiale de la montagne ou des zones de montagne. Nous allons à présent traiter l'exemple d'une norme obligatoire de DTM qui n'a pas de champ d'application précisément identifié : la Convention des Carpates.

Paragraphe 2. La Convention des Carpates : un potentiel mal utilisé

S'inspirant directement de la Convention alpine, celle des Carpates avait pour objectif de délimiter son champ d'application et, donc, son objet, par une carte. Cette approche était prévue dès la conception de la Convention et plusieurs cartes ont été proposées après sa signature. Malgré ces efforts, aucune des cartes n'a fait l'unanimité de ses signataires. Ce paragraphe a pour but d'identifier les causes de cette situation et ses conséquences (potentiellement cruciales). En effet, on pourrait considérer qu'en l'absence de définition claire de son objet, la Convention des Carpates ne pouvait pas exister. En adoptant une approche chronologique, nous détaillerons dans un premier temps le processus de création d'ébauches des cartes des Carpates avant la rédaction de la Convention (A). Dans un second temps, nous identifierons les raisons de l'échec de ce projet après sa finalisation (B).

A. Un effort important en amont de la finalisation de la Convention des Carpates

La Convention des Carpates (2003) a voulu délimiter son champ d'application par une carte approuvée par ses signataires. Cette ambition n'a pas abouti, malgré trois propositions différentes de carte commune¹⁰⁷¹. L'étude du processus de création et de refus d'une carte de la Convention des

¹⁰⁷¹ Fall (J. J.) et Egerer (M. H.), « Constructing the Carpathians : the Carpathian Convention and the Search for a Spatial Ideal », *in* Revue de géographie alpine, Tome 92 n° 2, 2004, pp. 98 - 106.

Carpates permettra de mieux comprendre les difficultés et les bénéfices de cet exercice.

« Dès la première réunion informelle en novembre 2001 à Kiev, les négociateurs ont été invités à réfléchir à une définition commune de la proposition de région des Carpates. Contrairement au processus alpin où chacun des pays disposait d'une définition précise de sa zone de montagne, il n'existait pas de telle classification dans la majeure partie des pays des Carpates. Il a donc fallu construire la délimitation de la région de projet sur une base nouvelle. Plusieurs définitions étaient à disposition des négociateurs. Au niveau international, le PNUE a tenté dès juillet 2000 dans le cadre de son programme pour l'Année Internationale de la Montagne avec le Centre de surveillance de la conservation de la nature (WCMC) de construire un consensus sur une définition scientifique mondiale des massifs de montagne, qui pourrait servir de référent à ses initiatives régionales. Après une large consultation le PNUE-WCMC met au point une définition simple prenant comme critères principaux l'altitude et la pente : tout lieu au-dessus de 2500m est potentiellement considéré comme étant une zone de montagne et pour les lieux en dessous de ce seuil, le critère de pente est essentiel pour obtenir une telle classification (Kapos et al., 2000) »¹⁰⁷².

Selon Debarbieux et Rudaz (2010), ce critère a été rejeté. Il était trop générique et ne permettait pas de prendre en compte les spécificités locales. Un tel constat renforce l'importance de la définition nationale d'une zone de montagne. L'échec de la première approche de la PNUE rappelle également l'impossibilité de se limiter à des critères uniquement géologiques dans la création de cartes définissant les champs d'application, respectifs des normes du droit transnational de la montagne¹⁰⁷³.

« L'étude « *The Status of the Carpathians* », réalisée après une large consultation auprès de 50 partenaires dans le cadre de l'initiative CEI du WWF-DCPO et publiée en 2001, propose un état des lieux de la région sur le plan environnemental et socio-économique. La CEI adopte l'approche éco-régionale pour délimiter les Carpates qui s'étendent sur sept pays de l'Autriche à la Roumanie et sur près de 210'000 km² (figure 1¹⁰⁷⁴) »¹⁰⁷⁵. Il est important de préciser que la carte de la WWF-DCPO inclut l'Autriche comme signataire de la Convention, mais exclut la Serbie. Même si l'Autriche garde des liens proches et soutient la Convention des Carpates, elle n'en est pas signataire¹⁰⁷⁶. La

¹⁰⁷² Gaberell (S.), *Construire les Carpates : l'institutionnalisation d'une éco-région*, Peter Lang, Berne, 2015, p. 141.

¹⁰⁷³ Cette carte est donnée dans Gaberell (S.), Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects: A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », in *Geoforum* vol. 52, 2014, p. 140.

¹⁰⁷⁴ Figure 1 : L'écorégion des Carpates selon le WWF : « *The Status of the Carpathians* » (2001) in Gaberell (S.), *Construire les Carpates : l'institutionnalisation d'une éco-région*, [...] *op. cit.*, p. 142.

¹⁰⁷⁵ Gaberell (S.), *Construire les Carpates : l'institutionnalisation d'une éco-région*, [...] *op. cit.*, p. 142.

¹⁰⁷⁶ V. [Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 1, pp. 47 - 48](#).

Serbie est aujourd'hui signataire de la Convention et donc une partie de son territoire relève de son champ d'application. D'après l'auteur de « Construire les Carpates », l'inclusion de la Serbie était due plus à des facteurs géopolitiques qu'à la définition habituelle de la région des Carpates¹⁰⁷⁷.

Ces propos au sujet de la Serbie sont à contextualiser. D'une part, la Serbie n'existait pas en tant qu'État indépendant en 2003, mais faisait partie de l'ex-Yougoslavie. Cette dernière a signé la Déclaration de la région des Carpates et du Danube (2001), un texte qui a posé les bases de la coopération ayant mené à la Convention des Carpates. L'ex-Yougoslavie a connu une série de divisions et, en 2003, la Serbie-et-Monténégro a signé la Convention des Carpates. En 2006, la Serbie et le Monténégro se sont séparés pour devenir deux États indépendants. En 2007, l'État de Serbie a officiellement ratifié la Convention¹⁰⁷⁸. Ce bref historique démontre que la Serbie a toujours eu un lien politique avec la Convention des Carpates.

La Roumanie s'opposait également à la proposition de la carte de WWF, d'une part pour la partie de son territoire incluse dans la région des Carpates et d'autre part, s'agissant de l'inclusion d'une région spécifique. A propos de la première difficulté, l'État roumain considérait que la part de son territoire incluse dans la zone des Carpates était trop importante. En effet, il craignait que le système de financement de la Convention des Carpates soit similaire à celui de la Convention alpine¹⁰⁷⁹. Les États signataires de la Convention alpine financent ses activités d'une manière proportionnelle à leur territoire inclus dans le champ d'application du texte. Si la Convention des Carpates avait adopté une telle répartition pour son financement, « [I] *'adoption de la proposition de région du WWF aurait*

¹⁰⁷⁷ Gaberell (S.), *Construire les Carpates : l'institutionnalisation d'une éco-région*, [...] op. cit., p. 144, extrait de l'entretien GRID 7, décembre 2013 : « *Au-delà de l'anecdote impossible à vérifier, la référence à l'ouvrage de Jerzy Kondracki témoigne de la volonté d'ancrer la délimitation retenue dans une réalité scientifiquement validée. L'inclusion de la Serbie dans le cadre de la proposition de région s'est ainsi effectuée sur le tard et semble résulter de motivations plutôt géopolitiques. Une Serbie partie prenante de la Convention des Carpates permettait de faire le lien avec les montagnes de l'arc dinarique et des Balkans plus au Sud où le PNUE-BRE souhaite également initier un processus d'éco-régionalisation autour des massifs* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *At that time Serbia was still federated with Montenegro, and I thought that it would be great to organize Carpathian meetings at the Adriatic coast, and immediately informed [the head of the UNEP – interim secretariat of the Carpathian Convention] about this discovery – which resulted in the invitation for Serbia to join... and Serbia was not hesitating long, as they wanted to break the international isolation, lasting after the war. And the obvious benefit of having Serbia on board is that they link also the Carpathians with the Balkan Mountains, so it's a perfect continuity* ».

¹⁰⁷⁸ Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe et European Academy Bolzano, *Handbook on the Carpathian Convention*, Szentendre, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2007, p. 14 : « *En 2001, l'Ukraine a demandé au Bureau régional européen du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE/ROE) de faciliter le processus de consultation intergouvernementale entre les pays des Carpates (la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Serbie-et-Monténégro, la Slovaquie et l'Ukraine)* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *In 2001, Ukraine asked the United Nations Environment Programme — Regional Office for Europe (UNEP/ROE) to facilitate an intergovernmental consultation process among the Carpathian countries (Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, then-Serbia and Montenegro, Slovakia and Ukraine)* ».

¹⁰⁷⁹ Gaberell (S.), *Construire les Carpates : l'institutionnalisation d'une éco-région*, [...] op. cit., p. 146 : « *Le modèle alpin prend en compte la surface, la population et le produit national brut pour déterminer le montant des contributions financières* ».

impliqué une contribution financière de la Roumanie de près de la moitié des contributions totales »¹⁰⁸⁰. La seconde difficulté était liée à la région de Transylvanie : un sujet de discordance entre la Roumanie et la Hongrie. En effet, « [l]a Transylvanie a été cédée sous la contrainte par la Hongrie à la Roumanie par le traité de Trianon en 1918 qui marque la désintégration de l'empire austro-hongrois à la fin de la Première guerre mondiale. De nombreuses minorités hongroises y vivent encore et ce rattachement du plateau à la Roumanie fait régulièrement l'objet de tension entre les deux États »¹⁰⁸¹. La reconnaissance officielle de cette partie du territoire roumain par la Convention des Carpates a eu un impact au-delà du DTM.

Ces problématiques géopolitiques et culturelles soulignent les défauts de la carte proposée par le WWF. Sa première version ne prenait pas en compte les frontières nationales et le contexte politique complexe du massif. Ces éléments ont été progressivement intégrés dans le processus de création¹⁰⁸².

En conclusion, malgré de nombreuses discussions et modifications, témoignant de tous les efforts des parties concernées¹⁰⁸³, un champ d'application précis de la Convention des Carpates n'a pas pu être défini avant sa signature¹⁰⁸⁴. En conséquence, le texte final de la Convention (article 1.1) laisse le champ d'application géographique de « la région des Carpates » à définir par sa Conférence des parties. La possibilité d'extension de chaque partie dans son propre territoire sans l'accord des autres parties est établie par l'article 1.2 de la Convention des Carpates. En pratique, il paraît improbable qu'un État soit découragé d'étendre l'application de la Convention sur son propre territoire. Cette clause ne devrait donc pas être une source de tension entre les parties.

D'après certains auteurs, le désaccord sur la Transylvanie fut la principale raison d'un champ d'application volontairement souple de la Convention des Carpates¹⁰⁸⁵. En effet, « [l]es négociateurs

¹⁰⁸⁰ *Ibid.*, p. 146.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*, p. 147.

¹⁰⁸² Gaberell (S.), Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects : A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », [...] *op. cit.*, p. 140.

¹⁰⁸³ Fall (J. J.) et Egerer (M. H.), « Constructing the Carpathians : the Carpathian Convention and the Search for a Spatial Ideal », [...] *op. cit.*, pp. 103 - 106.

¹⁰⁸⁴ Rudaz (G.), « Territorial redefinition and the governance of mountain regions », in *Revue de géographie alpine/Journal of Alpine Research* n° 97-2, 2009, p. 33.

¹⁰⁸⁵ Gaberell (S.), Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects : A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », [...] *op. cit.*, p. 140 : « Les parties n'ont toutefois pas pu parvenir à un consensus, notamment parce que la Roumanie et la Hongrie avaient des conceptions contradictoires des populations situées en Transylvanie et devant être incluses dans le cadrage spatial. Par conséquent, contrairement au traité alpin, l'article 1 de la Convention commençait par une « définition volontairement vague » (Fall et Egerer, 2004, p. 98) de ce périmètre, afin d'avancer le processus » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « The parties were unable, however, to reach a consensus, mainly because Romania and Hungary had conflicting conceptions of the affected populations located in Transylvania who were to be included in the spatial framing. Therefore, contrary to the Alpine treaty, Article 1 of the Convention began with a "purposefully vague definition" (Fall and Egerer, 2004, p.98) of this perimeter, in order to move the process forward ».

ont ainsi adopté une définition vague pour avoir la flexibilité d'adapter le cadrage spatial en fonction de leurs cadres nationaux de référence respectifs. Aucune définition commune n'a cependant pour l'instant pu être trouvée entre les différents gouvernements pour définir précisément la proposition de région. Malgré ce différend, la Convention des Carpates a été signée par tous les pays le 22 mai 2003 à Kiev »¹⁰⁸⁶.

B. Un échec reconnu, qui n'interdit pas la mise en œuvre de la Convention

En 2003, la Conférence des parties de la Convention des Carpates a demandé au PNUE de préparer un rapport complet sur le champ d'application de la Convention. Une grande liberté a été laissée au PNUE, qui devait simplement prendre en compte des critères physiques, géographiques et « *tout autre critère pertinent* » dans sa définition de la délimitation des Carpates¹⁰⁸⁷. Le guide d'interprétation de la Convention des Carpates considérait que : « [l]e texte doit indiquer son champ d'application géographique lorsque cela est pertinent pour ses objectifs. Sinon, un traité s'applique à l'ensemble du territoire du pays qui l'a ratifié ». (...) « *Une convention-cadre sur la montagne nécessite une mise en œuvre intégrée dans toutes ses règles et ses mesures liées au traité. En ce sens, tout le territoire du pays, même les zones extérieures à son champ d'application, doivent être considérées dans une perspective cohérente afin de ne pas compromettre l'efficacité des mesures de mise en œuvre de la Convention des Carpates* »¹⁰⁸⁸.

La division européenne du PNUE (PNUE-ROE) a donné mandat à l'EURAC (European Academy of Bozen/Bolzano), un groupe de recherche pluridisciplinaire privé, pour préparer une proposition de délimitation territoriale¹⁰⁸⁹ pour la 1^{ère} session de la Conférence des parties de la Convention des Carpates (en 2006). Partant de la carte WWF, les experts de l'EURAC se sont inspirés du modèle alpin et ont demandé aux États signataires de préparer une délimitation des Carpates pour leurs territoires respectifs. La grande disparité des critères nationaux utilisés pour définir le massif a

¹⁰⁸⁶ Gaberell (S.), *Construire les Carpates : l'institutionnalisation d'une éco-région*, [...] *op. cit.*, p. 151.

¹⁰⁸⁷ Résolution « Conference of plenipotentiaries for adoption and signature of the Framework Convention on the protection and sustainable development of the Carpathians », Annexe IV à la Convention des Carpates (2003), paragraphes 6 et 7.

¹⁰⁸⁸ Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe et European Academy Bolzano, *Handbook on the Carpathian Convention*, [...] *op. cit.*, p. 23 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Where it is relevant to the purposes of a convention, the text indicates its geographical scope of application. Otherwise a treaty applies to the whole territory of the ratifying country* ». (...) « *A framework mountain convention requires implementation of all the rules and measures related to the treaty according to an integrated approach, in the sense that the whole territory of the country, even the parts outside the scope of application, needs to be considered in a coherent perspective in order not to undermine the effectiveness of the implementation measures* ».

¹⁰⁸⁹ Ruffini (F. V.), Streifeneder (T.), Eiselt (B.) (dir), *Implementing an International Convention : An Approach for the Delimitation of the Carpathian Convention Area*, Bolzano, European Academy, 2006, p. 15.

rendu cet exercice difficile¹⁰⁹⁰. Une proposition de carte fut faite par l'EURAC en 2006 et était intitulée : « *La mise en œuvre d'une convention internationale sur la montagne - une approche pour la délimitation du périmètre de la Convention des Carpates* »¹⁰⁹¹.

En 2006, la 1^{ère} Conférence des parties a remercié l'EURAC pour son rapport. Cependant, ce dernier et la proposition de carte n'ont pas fait l'unanimité des États signataires de la Convention¹⁰⁹². La COP a officiellement reconnu la notion politique large de l'espace des Carpates en tant qu'un espace de progrès économique, social et environnemental ainsi qu'une zone propice au développement durable au cœur de l'Europe¹⁰⁹³.

Plus précisément, la première conférence des parties a reconnu une carte préparée par le PNUE dans le cadre du projet « *Carpathians Environment Outlook (KEO)* »¹⁰⁹⁴, qui pourrait servir dans le futur. La première Conférence des parties a demandé au comité de mise en œuvre de la Convention de continuer ses efforts pour établir une carte commune. Cette carte devrait être établie à partir des propositions des États signataires et des experts (non définis par la conférence) pour la deuxième conférence des parties¹⁰⁹⁵. Il semblerait que le Comité de mise en œuvre n'ait pas pu remplir ce mandat.

Le rapport KEO « *Division of Early Warning and Assessment (DEWA)/GRID-Geneva and the Regional Office for Europe (ROE)* » fut publié par le PNUE en 2004. Les cartes produites par ce projet n'étaient pas un composé de propositions des États membres, mais témoignaient d'une approche « géographiquement intégrée »¹⁰⁹⁶. En conséquence, le « *cadrage spatial de KEO a utilisé une définition strictement basée sur la présence de montagnes, avec une approche plus étroite que la carte écorégionale du WWF, conformément aux demandes formulées par les gouvernements*

¹⁰⁹⁰ Gaberell (S.), Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects : A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », [...] *op. cit.*, p. 141 : « *L'hétérogénéité des critères est étonnante : une classification géo-morphologique (République tchèque), des critères physico-géographiques (Hongrie), des unités administratives (Pologne), un mélange de géologie, de couverture terrestre, de climat et de topographie (Roumanie), de zones protégées (Serbie) et de critères écorégionaux (Slovaquie)* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *The heterogeneity of criteria is quite astonishing: geomorphologic classification (Czech Republic), physic--geographic criteria (Hungary), administrative units (Poland), a mix between geology, land cover, climate and topography (Romania), the protected areas (Serbia), and ecoregional criteria (Slovakia)* ».

¹⁰⁹¹ *Ibid.*, p. 141 - Figure 6 : « Map ». Titre original en anglais : « *Implementing an International Mountain Convention - an Approach for the Delimitation of the Carpathian Convention Area* ».

¹⁰⁹² Décision COP 1/15 (2006) de la première COP de la Convention des Carpates (2006), « *Scope of application of the Carpathian Convention – Article 1 of the Carpathian Convention* », paragraphe 1.

¹⁰⁹³ Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe et European Academy Bolzano, *Handbook on the Carpathian Convention*, [...] *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁹⁴ Gaberell (S.), Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects : A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », [...] *op. cit.*, p. 141.

¹⁰⁹⁵ Décision COP 1/15 (2006) de la première COP de la Convention des Carpates (2006), « *Scope of application of the Carpathian Convention – Article 1 of the Carpathian Convention* », paragraphes 4 et 5.

¹⁰⁹⁶ Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe et European Academy Bolzano, *Handbook on the Carpathian Convention*, [...] *op. cit.*, p. 24.

nationaux. Contrairement au rapport du WWF, les frontières nationales sont visibles sur toutes les cartes, reflétant à la fois le statut intergouvernemental du PNUE et ses liens avec la Convention des Carpates »¹⁰⁹⁷. La proposition de ce rapport vise une « région des Carpates » correspondant à la zone de mise en œuvre du KEO et une « zone des Carpates » plus large¹⁰⁹⁸.

Cependant, sans l'approbation des États des Carpates, cette carte ne sera jamais officielle. En effet, en 2008, la Conférence de parties n'a reconnu aucune nouvelle carte et a fait son dernier appel pour la définition d'un champ d'application de la Convention¹⁰⁹⁹. Aucune mention d'un tel champ n'existe dans les Conférences des parties suivantes. Nous pouvons donc en conclure que la question n'a pas été résolue.

Malgré ce constat, de telles cartes restent pertinentes et ont été finalement reprises par le PNUE pour le projet de stratégie macro-régionale des Carpates. En effet, « l'existence du rapport a permis au PNUE et à ses partenaires de diffuser leur vision stratégique de la région sur la scène européenne. Cette vision a été présentée officiellement lors de plusieurs rassemblements internationaux et a été utilisée comme référence pour de nombreux ateliers. La carte initiale du PNUE a été réutilisée par des acteurs internationaux dans plusieurs initiatives parallèles plus ciblées »¹¹⁰⁰.

Au moment de la rédaction de cette thèse, l'article 1.1 de la Convention des Carpates, qui demande à sa Conférence des parties de définir son champ d'application, n'a jamais été appliqué¹¹⁰¹. C'est une situation surprenante pour une norme juridique obligatoire, mais qui correspond aux réalités géopolitiques du droit transnational. Cet échec est à nuancer, chaque État des Carpates semblait avoir

¹⁰⁹⁷ Gaberell (S.), Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects : A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », [...] *op. cit.*, p. 140 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « The KEO' spatial framing used a definition strictly based on the presence of mountains, with a narrower focus than WWF's ecoregional map, in accordance with requests made by national governments. Contrary to the WWF report, national borders are visible on every map, reflecting both the intergovernmental status of the UNEP and its connection with the Carpathian Convention ».

¹⁰⁹⁸ Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe et European Academy Bolzano, *Handbook on the Carpathian Convention*, [...] *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁹⁹ Décision COP2/14 (2008) de la deuxième COP de la Convention des Carpates (2006), « Scope of application of the Carpathian Convention », paragraphe 1 : « invites the Parties to further discuss on the scope of application of the Carpathian Convention with the view to reach a common understanding ».

¹¹⁰⁰ Gaberell (S.), Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects : A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », [...] *op. cit.*, p. 144 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « The existence of the report enabled the UNEP and its partners to disseminate their strategic vision for the region widely on the European stage: it was officially presented at several international gatherings, it was used as a reference for numerous workshops, and the initial map was reused by international actors in several parallel, more focused initiatives ».

¹¹⁰¹ Convention des Carpates (2003), article 1.1 : « la Convention s'applique à la région des Carpates (ci-après dénommée les «Carpates»), à définir par la Conférence des Parties » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « The Convention applies to the Carpathian region (hereinafter referred to as the "Carpathians"), to be defined by the Conference of the Parties ».

établi une définition propre de sa délimitation nationale des Carpates¹¹⁰². Il faut préciser qu'une carte fut publiée dans les décisions de la quatrième Conférence des parties de la Convention des Carpates en 2014. Cette carte visait à définir le champ d'application de la stratégie « Tourisme » de la Convention des Carpates par unité administrative. Il est intéressant de relever que, dans le contexte de ce programme, cette zone d'application est plus importante que dans les cartes précédentes¹¹⁰³. L'échec de l'article 1.1 de la Convention des Carpates est donc à nuancer. Malgré une absence de champ d'application précis, chaque État définit sa zone, ce qui permet une approche souple du champ d'application pour chaque projet.

Le PNUE a utilisé ses ressources scientifiques pour mettre en place des stratégies qui, à l'origine, accompagnaient la mise en œuvre de la Convention des Carpates. Avec le temps, ces stratégies se sont rattachées à l'Union européenne. Le programme participe à la mise en place potentielle d'une stratégie macro-régionale des Carpates¹¹⁰⁴. De plus, en tant que secrétariat intérimaire de la Convention, le bureau viennois du PNUE a coordonné le « *Carpathian project* » sous le programme « *Interreg IIC Central European Adriatic Danubian South-Eastern European Space (CADSES)* »¹¹⁰⁵. Comme les projets alpins de l'UE, ce programme a adopté une approche souple de la définition du massif des Carpates. Le projet « *Visions and strategies in the Carpathian Area (VASICA)* » a également adopté une vision des Carpates allant au-delà des premières cartes du massif¹¹⁰⁶.

Pour conclure, la délimitation des Carpates était une thématique centrale traitée dès les premières réunions de préparation de la Convention du massif et reprise dans le texte de celle-ci. Malgré cet objectif ainsi que les efforts du PNUE et du WWF, aucun champ d'application de la Convention des Carpates n'a été accepté par ses parties aujourd'hui. Les causes de ce refus étaient politiques, culturelles et juridiques. Elles illustrent la difficulté de définir précisément un massif au niveau international, alors que la notion de « Carpates » existait clairement pour les États qui la partagent.

¹¹⁰² Ruffini (F. V.), Streifeneder (T.), Eiselt (B.) (dir), *Implementing an International Convention : An Approach for the Delimitation of the Carpathian Convention Area*, Bolzano, European Academy, 2006, pp. 31 - 38.

¹¹⁰³ Documents de référence COP4/BD13 (2014) de la quatrième COP de la Convention des Carpates (2006), « Possible Scope of Application of Tourism Strategy », pp. 1 – 2.

¹¹⁰⁴ Gaberell (S.), Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects : A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », [...] *op. cit.*, p. 144.

¹¹⁰⁵ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains* [...] *op. cit.*, Box 1.4 The Carpathian Space (EU, 2010).

¹¹⁰⁶ *Ibid.*

Une carte des zones de montagne visées par une norme de DTM n'est donc pas indispensable et doit être conçue de manière souple. En effet, cette carte est un outil juridique et ne correspond pas à une délimitation géographique ou naturelle d'une zone. Cependant la création d'une carte est souhaitable, non seulement à titre indicatif, mais également pour donner un cadre à des recherches scientifiques essentielles au droit transnational de la montagne. Il est, bien entendu, souhaitable que chaque Convention dispose d'un cadre clair pour établir le respect de son contenu obligatoire. Toutefois, au vue de la réalité des obligations de ces conventions, le respect des diverses obligations qu'elles créent ne se limite pas à un cadre géographique précis, mais renvoie à la nature qualitative des objectifs à atteindre.

L'absence d'accord sur le champ d'application géographique d'une convention ne doit pas être un obstacle à sa création. Comme le prouve la Convention des Carpates, cette absence ne prive pas le massif d'une reconnaissance en tant qu'« objet » juridique ; reconnaissance qui fut d'ailleurs renforcée par l'intérêt spécifique porté à ce massif au niveau européen.

Nous avons identifié la difficulté de définir des critères objectifs précis pour délimiter exactement une zone de montagne. Il paraît maintenant pertinent d'analyser le plus large faisceau d'indices, qui permet aux acteurs du DTM de définir son champ d'application territorial.

Section 2. Des zones d'application définies par les États concernés

Compte tenu des difficultés pour proposer une définition objective de la montagne ou d'un massif, une autre solution s'est présentée : celle consistant à laisser les États définir les zones de montagne de leur territoire. Cette approche est particulièrement pertinente pour des normes du DTM larges, visant une échelle continentale ou mondiale. Cette approche peut aussi être adoptée par des organisations coopératives internationales non obligatoires. En effet, par leur nature, ces dernières n'ont d'intérêt pour un champ d'application strict. Il est également possible de donner des critères indicatifs pour déterminer la notion de « montagne », mais dans certain cas, celui du chapitre 13 de l'Action 21, la notion est supposée connue de tous.

Le choix des États dans la délimitation des zones de montagne existe également à travers les déclarations interprétatives et les réserves qu'ils peuvent émettre lors de la signature d'une norme de DTM. Deux cas de figure se présentent : la Déclaration de la Roumanie au Protocole « Biodiversité » de la Convention des Carpates et celle de la République française à la Convention alpine.

Dans le cadre de notre étude de la pertinence juridique et des conséquences d'une définition souple de la montagne, nous traiterons tour à tour les différentes approches à diverses échelles. Nous étudierons, dans un premier temps, de la définition des « zones de montagne » de l'Union Européenne (ci-après UE) et de son application par les États membres (§ 1). Cette étude d'une approche obligatoire à l'échelle continentale sera mise en contraste, dans un deuxième temps, avec celle de normes non obligatoires à grande échelle : le DTM créé par l'ONU et par les organisations coopératives internationales (§ 2). Dans un troisième temps, les libertés laissées aux États de définir la zone d'un massif dans le cadre des Conventions des Carpates et des Alpes seront analysées (§ 3).

Paragraphe 1. Une approche sans équivoque par les États membres de l'UE de la notion de montagne

Les premières définitions de la « zone de montagne » dans le droit de l'UE se trouvent dans la politique concernant l'agriculture de montagne. L'évolution de la définition de la montagne a été détaillée dans le quatrième chapitre de la présente thèse. L'UE laissait une liberté importante à ses États membres dans l'identification de leur « zones de montagne » nationales. Dans certains cas, la vision de communautaire de la montagne était tellement utilitaire qu'elle perdait de vue la spécificité de l'écosystème.

Dans ce paragraphe, nous étudierons les différentes définitions nationales des zones de montagne. Dans ce but, nous ferons dans un premier temps un bref rappel de cette définition des zones de montagne de l'UE (A) et nous étudierons sa mise en œuvre par les États membres de l'Union dans un second temps (B).

A. Une liberté importante laissée par l'UE à ses États membres

La définition des « zones de montagne » de la Politique agricole commune (ci-après la PAC), plus tard reprise par la politique régionale de l'UE, utilise des critères géologiques vagues et principalement des critères humains. En vertu du principe de subsidiarité, les États membres définissent les zones de montagne propres à leur territoire. Pour être une zone de montagne dans l'UE, la zone doit être difficile à exploiter ou subir un handicap dû à son altitude ou, dans les zones de moindre altitude, sa pente. Des degrés minimum de pente et d'altitude ne sont pas spécifiés. Le critère de la brièveté des saisons est aussi utilisé : plus les saisons sont courtes, plus l'exploitation agricole sera difficile.

Cette pratique fut confirmée en 2001 par le Parlement européen. En 2001, dans son rapport, celui-ci demande à la Commission de trouver « *une définition précise basée sur des critères tels que l'altitude, la déclivité, la période de végétation réduite, ou sur des combinaisons de ces critères, qui permettra de distinguer clairement les régions de montagne d'autres régions défavorisées, en raison de la disparité des situations et des problèmes, lors de la conception des stratégies de développement et des mécanismes d'aide ou de soutien* »¹¹⁰⁷. La partie explicative du rapport de 2001, préparée par

¹¹⁰⁷ Résolution A5-0277/2001 du Parlement européen sur les 25 ans d'application de la réglementation communautaire en faveur de l'agriculture de montagne (2000/2222(INI)), OJ pp. 354 - 359, préambule, paragraphe 4.

la Commission de l'agriculture et du développement rural, propose la définition suivante pour l'agriculture de montagne : « [à] cet égard, il faut tout d'abord définir clairement ce que l'on entend par région de montagne. Dans la pratique suivie jusqu'ici par l'UE, n'entrent dans le champ de cette définition, en principe, que des régions administrativement délimitées ou plus de 50% des surfaces agricoles sont situées à plus de 600 mètres (le cas échéant, la limite pouvant aller jusqu'à 1 000 mètres, selon le nombre - à déterminer - de jours de dégel) et où la période de végétation est raccourcie, ainsi que les régions dont la déclivité moyenne est supérieure à 20 degrés »¹¹⁰⁸. Il semblerait que cette définition stricte n'a pas été adoptée. Ceci démontre la difficulté d'imposer une définition objective, cette dernière pouvant cependant servir de guide aux États membres dans leurs définitions respectives des zones de montagne.

Dans l'évolution de la définition et avec l'accession de la Finlande à l'UE, le critère fut simplifié davantage : toute zone située au Nord du 62ème parallèle est considérée comme appartenant aux zones d'agriculture de montagne¹¹⁰⁹. Si l'on observe une carte des définitions européennes de la montagne, on remarque une régression de l'altitude du Nord au Sud ; plus le climat est rude, plus les zones seront considérées comme de montagne. L'approche large de l'UE, sans doute influencée par des réalités politiques, reflète une approche presque entièrement anthropocentrique et souple, dépendant du contexte du pays. Les critères géologiques semblent abandonnés.

Cependant, une grande partie des zones identifiées comme de « montagne » dans le cadre de la PAC recourent celles identifiées comme de « montagne » par l'étude plus géologique et objective de l'ONU. La différence centrale concerne les pays scandinaves, précisément ceux visés par le changement de la définition de la PAC en 1999. Les dérives principales des définitions des zones de montagne découlent surtout du fait que ces définitions veulent identifier des zones agricoles susceptibles de recevoir des aides. Cette conclusion ressort du rapport NORDREGIO : « [g]énéralement, on constate une diminution du seuil d'altitude du Sud vers le Nord (Tableau 8.1). La raison principale est que de telles limites sont largement définies aux fins de la définition de zones susceptibles de recevoir des subventions agricoles en raison de limites à la productivité. Par conséquent, cette tendance reflète le raccourcissement de la saison végétative à des latitudes supérieures, avec des adaptations nationales ou régionales. Des montagnes ont également été définies pour des raisons similaires dans de nouveaux États membres et pays candidats (Tableau 8.2) et en Norvège (600 m). Dans toute la zone d'étude, les seuils sont généralement plus élevés dans les pays les plus montagneux ; par exemple, en Suisse, 24 % du territoire seulement est considéré comme

¹¹⁰⁸ *Ibid.*, préambule, p. 14.

¹¹⁰⁹ Ce critère fut introduit par l'article 18 du règlement 1257/99 du Conseil européen du 17 mai 1999.

montagneux selon la définition convenue dans la LIM¹¹¹⁰, et la densité de population est un des critères de délimitation. Bon nombre d'experts interrogés dans le cadre de l'étude estiment que la délimitation des zones de montagne devrait être envisagée plus largement, en utilisant également des indicateurs sociaux et environnementaux »¹¹¹¹.

Pour des politiques plus ciblées, l'UE donne d'autres types de définition. On peut citer l'exception faite au régime général européen de l'étiquetage de viande bovine¹¹¹², qui met en place un régime spécifique pour le pâturage estival en montagne des bovins¹¹¹³. La première mesure adresse un problème spécifique à la montagne, la deuxième reconnaît une forme très limitée des particularités montagnardes, en prévoyant un régime spécifique pour les producteurs de montagne. Il est intéressant de noter que la zone d'application de la décision définit les « pâturages de montagne » en établissant une liste de zones administratives (des départements pour la France) dans son Annexe plutôt qu'en établissant une série de critères géologiques (leur pente et altitude) ou substantiels (leur difficulté d'exploitation, par exemple). La directive sur les balises d'avalanches définit son champ d'application avec des critères techniques concernant lesdites balises¹¹¹⁴.

Il convient à présent de donner la définition des « zones de montagne » des États membres de l'UE et de détailler les politiques les visant.

¹¹¹⁰ Loi Suisse sur les investissements en région de montagne (LIM) du 21 mars 1997.

¹¹¹¹ Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO), *Rapport final. Zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens*, Contrat de la Commission européenne N° 2002.CE.16.0.AT.136, 2004, pp. 151 - 152.

¹¹¹² Mis en place par Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil, Journal officiel n° L 204 du 11/08/2000 pp. 01 - 10.

¹¹¹³ Décision (CE) 2001/672/CE de la Commission du 20 août 2001 portant aux modalités particulières d'application aux mouvements de bovins destinés à pâturer durant l'été dans différents lieux situés en montagne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) [notifiée sous le numéro C(2001) 2551], OJ L 235, 4.9.2001, pp. 23 - 25.

¹¹¹⁴ Décision (CE) 2001/148/CE de la Commission du 21 février 2001 concernant l'application de l'article 3, paragraphe 3, point e), de la directive 1999/5/CE sur les balises d'avalanche (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) [notifié sous le numéro C (2001) 194], Journal officiel n° L 055 du 24/02/2001 p. 0065-0065, Article premier : « La présente décision est applicable aux équipements fonctionnant sur 457 kHz et destinés aux personnes ensevelies sous la neige à la suite d'une avalanche, ci-après dénommés "balises d'avalanche" ».

B. Une reconnaissance générale de la notion de montagne manifestée par les définitions nationales

Le tableau suivant regroupe une série de critères nationaux pour la définition de zones de montagne. Ces données sont tirées de deux rapports préparés pour l'UE : « Zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens »¹¹¹⁵ et « *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains* »¹¹¹⁶.

Définitions nationales des zones de montagne de l'UE

État membre	Altitude minimale	Autres critères
Albanie	650 m	
Autriche	700 m	Également au-dessus de 500 m si pente > 20 %
Belgique	300 m	
Bulgarie	600 m	Également > 200 m de différence d'altitude/km ² ; ou pente > 12°
Croatie	650 m	
Chypre	800m	Au-dessus de 500 m si pente de 15%
France	700 m (généralement) 600 m (Vosges) 800 m (Méditerranée)	Pente > 20 % sur > 80 % de la zone
Allemagne	700 m	Difficultés climatiques

¹¹¹⁵ Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO), *Rapport final, Zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens*, Contrat de la Commission européenne N° 2002.CE.16.0.AT.136, 2004, pp. 152-153.

¹¹¹⁶ European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, pp 23 - 32. Il convient de préciser qu'une carte des zones de montagne dans l'UE est également fournie dans Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and foodproducts of mountain farming*, Seville, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2013, 158 p.

État membre	Altitude minimale	Autres critères
Ukraine	400 m	Prise en compte de la précarité de l'agriculture et de la situation climatique
Espagne	1 000 m	Pente > 20 % gain (augmentation) en altitude 400 m
Royaume-Uni	240 m	
République tchèque	700 m	
Hongrie	600 m	Également au-dessus de 400 m si pente moyenne > 10 % ; ou pente moyenne > 20 %
Pologne	350 m	Ou > 12° pour > 50 % de terres agricoles dans une municipalité
Roumanie	600 m	Également sur pentes > 20°
Slovaquie	600 m	Également au-dessus de 500 m sur pentes >7° ; ou pente moyenne > 12°
Slovénie	700 m	Également au-dessus de 500 m si plus de la moitié des terres agricoles sont situées sur des pentes > 15 % ; ou pente > 20 %

Ce tableau est révélateur, les altitudes minimum pour les zones de montagne variant de 200 mètres à 1 000 mètres. La limite la plus basse des zones de montagne se trouvent au Royaume-Uni et en Irlande. En anglais, la plupart des zones de montagne de la Grande-Bretagne sont appelées *hill*, littéralement traduit par « colline ». Nombre de ces formations géologiques sont reconnues comme « montagne » par la définition du KAPOK de l'ONU. De plus, ces zones contrastent avec les plaines, plates et de basse altitude, du reste de la Grande-Bretagne. Leur catégorisation comme « zone de montagne » semble acceptable dans le contexte britannique¹¹¹⁷.

¹¹¹⁷ L'auteur de cette thèse est conscient qu'avec le départ prévu du Royaume-Uni de l'Union-européenne, ce développement ne présentera peut-être plus qu'un intérêt théorique. Néanmoins, ce dernier illustre la diversité des conceptions possibles de la notion de « montagne » qui dépendent du contexte géographique local.

Ces variations selon les pays ne semblent pas provenir d'une identification abusive des zones de montagne, mais du fait que la notion de « montagne » est généralement traitée en contraste avec l'environnement géologique local. Cette bonne foi apparente des États membres de l'UE est renforcée par les mesures de mise en œuvre des politiques de la PAC. L'UE retrouve donc sa fonction « coordinatrice des bonnes volontés » des États membres. Une approche plus rigide n'aurait sans doute pas eu les résultats positifs désirés. Le tableau ci-dessous résume les actions des États membres identifiées sur la période 2000 – 2006.

**Mesures relatives à la montagne dans la mise en œuvre du règlement
général sur le développement rural (n° CE/1257/1999) - Période 2000-2006¹¹¹⁸**

État membre <i>région</i>	Sous-catégories de montagne pour indemnités compensatoires (Article 18)	Mesures agro-environnementales	Autres mesures de développement rural
France	Haute montagne Montagne Piémont	Rhône-Alpes, Aquitaine et Midi-Pyrénées : (maintien de zones silvopastorales ; gestion des alpages d'été dans les Pyrénées) ; Aquitaine : niveaux d'aide supérieurs (zone de l'Ours, zone du parc en Pyrénées-Atlantiques)	
Espagne <i>Asturies</i> <i>Pays Basque</i> <i>Cantabrie</i>		La pratique de la transhumance/formation migratoire de troupeau qui couvre 15 des 17 communautés autonomes Soutien à la conservation des pâturages dans les zones de montagne, à la réduction des dommages lorsque les pâturages sont abandonnés Amélioration et fertilisation des pâturages de montagne envahis par les broussailles, lieux d'abreuvement pour le bétail, amélioration de la qualité de la vie et protection des espaces naturels et de la forêt	Accès aux pâturages de montagne dans le cadre de l'amélioration des infrastructures/routes rurales

¹¹¹⁸ NORDREGIO, *Zones de montagne en Europe*, [...] *op. cit.*, Tableau 8.4. pp. 157 - 158.

État membre <i>région</i>	Sous-catégories de montagne pour indemnités compensatoires (Article 18)	Mesures agro-environnementales	Autres mesures de développement rural
Espagne <i>Catalogne</i> <i>Galice</i> <i>Navarr</i>		Préservation agri-environnementale	Amélioration de la forêt Conservation de la forêt et gestion forestière durable : amélioration des plans de gestion forestière techniques, protection des végétaux, reforestation, infrastructure, sylviculture préventive
Allemagne <i>Bade-Wurtemberg</i> <i>Bavière</i> <i>Saxe</i>	Alpages escarpés inappropriés pour la mécanisation Zones travaillées à la main Pâturages Terres arables	Subvention supérieure pour l'extensification des alpages sur les pentes escarpées (> 35 %) Utilisation environnementale des alpages : distinction entre les subventions pour les alpages de montagne et de haute altitude et pour ceux situés dans des zones humides	Remembrement de parcelles ; maintien du paysage existant tout en assurant une meilleure séparation entre alpages et forêts (meilleure utilisation des alpages non sujets à l'érosion)
Autriche	Zones destinées à l'ensilage. Autres zones	Maintien du paysage sur des pentes escarpées, alpages d'été ; maintien et reproduction de races menacées d'extinction ; mesures contre l'érosion	

Paragraphe 2. La montagne : une notion qui demeure abstraite au niveau mondial

Ce paragraphe traitera des programmes à grande échelle qui dépendent des définitions précises données par les États. Comme le montre l'expérience de l'UE, si les États disposent d'une large marge de manœuvre, ils ne l'utilisent pas de manière abusive. Ce constat est particulièrement pertinent si l'application des normes du DTM s'accompagne d'incitations financières. Une absence de définition ou de critères stricts identifiant la « montagne » doit être relevée dans plusieurs cadres : l'ONU et les diverses alliances souples. Cette seconde situation comprend le Partenariat de la montagne (qui a une portée mondiale) et des organisations souples spécifiques à un massif : les Andes et l'Himalaya.

En l'absence de définition précise de la notion de « montagne », il est possible de viser une zone indicative définie de manière scientifique, de supposer que la notion est partagée par tous, ou finalement de donner des critères larges, mais de laisser la définition finale aux États participants. Nous retrouvons toutes ces approches dans les entités citées plus haut. Nous traiterons dans un premier temps de la définition de la montagne de l'ONU (A), et, dans un second temps, de celles des organisations coopératives internationales souples concernant la montagne (B).

A. Une notion abstraite reconnue par l'ONU et ses membres

La plupart des programmes de l'ONU propres à la montagne ne définissent pas un champ d'application. Le Programme de travail sur la biodiversité montagnarde de la Convention sur la Diversité biologique (ci-après CDB) accepte l'absence de définition : « [i]l n'existe toujours pas de définition exacte des montagnes qui puisse s'appliquer et soit reconnue universellement »¹¹²⁰. Pour identifier les zones de montage (et son champ d'application), le Programme fait référence aux caractéristiques de la spécificité montagnarde : « [...] même si certaines caractéristiques sont propres à ces écosystèmes. Ces particularités sont mentionnées dans la note préparée par le Secrétaire exécutif pour la huitième réunion de l'Organe subsidiaire, sur l'état et les tendances de la diversité biologique des montagnes et les dangers qui la menacent »¹¹²¹. En 2003, le groupe de travail *ad hoc* d'experts reconnaît « qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée du terme « montagne », certains membres du Groupe *ad hoc* d'experts (AHTEG) ont élaboré une description qui pourrait servir de base commune : « les montagnes possèdent des caractéristiques distinctives abiotiques, biotiques, sociales, culturelles, de valeurs politiques et spirituelles. Structurellement, ces zones ont tendance à combiner les caractéristiques physiques et biologiques suivantes : altitude, relief élevé ou

¹¹²⁰ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes (2004), [...] *op. cit.*, introduction, paragraphe 3.

¹¹²¹ *Ibid.*

en pente, divers climats, composition relativement élevée d'espèces endémiques / indigènes, degré de fragilité et d'éloignement. Sur le plan fonctionnel, ce sont les châteaux d'eau du monde et elles peuvent accueillir des populations nombreuses. Les régions de montagne ont également tendance à inclure les communautés des basses terres qui dépendent de la fourniture de biens et de services, tels que l'eau, l'énergie, la nourriture, le bois, la faune, le gibier, les loisirs et la valeur spirituelle » »¹¹²².

Ces caractéristiques communes ont été énoncées avant l'adoption du Programme de travail par une note du secrétaire exécutif de la CDB¹¹²³ : « [d]ans la présente note, le terme « montagne » est utilisé au sens large, et ces dernières seront examinées par rapport aux zones d'altitudes bioclimatiques qui sont le résultat composé de la latitude, de l'altitude et de la topographie locale. Les écosystèmes de montagne forment un continuum le long de gradients d'altitude »¹¹²⁴. Le Programme laisse les acteurs de sa mise en œuvre définir la zone de montagne au cas par cas. Compte tenu des difficultés d'établir une définition commune d'une zone de montagne, que ce soit avec une carte ou avec des critères géologiques, cette approche pragmatique paraît justifiée.

Il est intéressant de relever que la définition du PNUE n'est pas utilisée systématiquement au sein de l'ONU. En effet, dans une étude des zones en altitude arides conduite sous les auspices de la FAO, une définition précise des « zones arides » fut donnée, mais la notion de montagne est simplement définie par référence à toutes zones d'une altitude supérieure à 1 000 mètres¹¹²⁵. Cette observation n'est pas une critique de cette définition, mais veut illustrer les variations possibles des définitions de la notion de « montagne » au sein d'une organisation qui a donné une définition mondiale de la montagne. L'étude sur les zones arides de montagne accorde plus d'importance à la notion de « zone aride » qu'à celle de « montagne ». Cette approche est cohérente dans le cadre de l'altitude en cause, mais une définition de la « montagne » pour toutes zones au-delà de 1 000 m

¹¹²² Voir le rapport du Groupe *ad hoc* d'experts techniques « sur la diversité biologique des montagnes » de 2003 (UNEP/CDB/SBSTTA/9/INF/11), disponible seulement en anglais, « ITEM 5 Other matters », considérant 20 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *that there is no universally accepted definition of the term "mountain", some members of the AHTEG developed the following description that could serve as a basis for common understanding: "Mountains are characterized by distinctive abiotic, biotic, social, cultural, political and spiritual values. Structurally these areas tend to have a combination of the following physical/ biological characteristics : elevation, high or sloping terrain, diverse climates, a relatively high composition of endemic / native species, and degrees of fragility and remoteness. Functionally, these are the water towers of the world, and can serve as a refuge for many populations. Mountain regions also tend to be inclusive of lowland communities which depend on the provision of good and services, such as water, energy, food, timber, wildlife, game, recreation and spiritual value."* ».

¹¹²³ Note du Secrétaire exécutif au Groupe *ad hoc* d'experts techniques, UNEP/CDB/SBSTTA/8/5, « Thème principal : diversité biologique des montagnes. État et évolution de, et menaces pesant sur, la diversité biologique des montagnes » (2002), p. 5, disponible seulement en anglais.

¹¹²⁴ *Ibid.*, paragraphe 6 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *In the present note, the term "mountain" is used in a rather broad sense, and mountains are discussed in relation to bioclimatic altitudinal zones which are the composite outcome of latitude, altitude and local topography. Mountain ecosystems form a continuum along an altitudinal gradient* ».

¹¹²⁵ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, FAO et le Centre for Development and Environment of the University of Bern, 2011, pp. 14 -16.

d'altitude ne saurait être définitive au niveau mondial.

Une solution à cette difficulté est donnée par des documents plus souples comme le chapitre 13 de l'Action 21 (1992) ou le paragraphe 42 du Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable (2002), par exemple. Ces textes ne donnent pas de définition précise de la « montagne », sous-entendant que le terme est connu par le lecteur. Ces déclarations mettent en avant un programme général qui doit être mis en œuvre par d'autres projets plus précis. La notion abstraite de montagne est clairement acceptée au niveau mondial et, comme nous l'avons vu plus haut, l'ONU a fini par donner une proposition de définition qui est généralement acceptée.

B. Une conception abstraite justifiée par la nature coopérative de l'organisation

L'International Centre for Integrated Mountain Development (ci-après l'ICIMOD) ne donne pas une délimitation définitive de la région qu'il vise : le massif himalayen de Hindu Kush. Cependant le Centre fournit une proposition de la taille géographique de région (3,441,719 km²), une proposition de population (210,53 million d'habitants), une liste de sommets, une liste de massifs, une liste de rivières importantes et finalement une liste de zones administratives comprises dans sa sphère d'action¹¹²⁶. L'ICIMOD ne donne pas les critères de pente ou d'altitude qui ont servi à identifier cette dernière, mais simplement une zone de massifs fournie par une étude interne¹¹²⁷. Il semblerait également que le Centre a une approche souple de la délimitation du massif. En effet, dans sa publication « *Sustainable Mountain Development 1992, 2012, and Beyond Rio+20 Assessment Report for the Hindu Kush Himalayan Region* », il indique que la délimitation utilisée pour mesurer la surface du massif n'est pas la même que celle utilisée pour mesurer sa population¹¹²⁸. Cette approche indicative est cohérente avec les méthodes de l'ICIMOD ; cette dernière organise en effet des projets thématiques dans des zones précises d'Hindu Kush et la promotion de recherches scientifiques sur le massif.

¹¹²⁶ Ces informations sont données sur le site internet de l'ICIMOD : <http://www.icimod.org/?q=1137>

¹¹²⁷ La source citée par l'ICIMOD est Sharma (P.), Pratap (T.), « Population, Poverty, and Development issues in the Hindu Kush Himalayas » in Sharma (P.), Banskota (M.) (dir.), *Development of Poor Mountain Areas*, Kathmandu, ICIMOD, 1994.

¹¹²⁸ Karki (M.), *Sustainable Mountain Development 1992, 2012, and Beyond Rio+20 Assessment Report for the Hindu Kush Himalayan Region*, International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), Kathmandu, 2012, p. 12. Une note de bas de page de cette publication apporte la précision suivante sur la délimitation en kilomètres carrés donnée par l'ICIMOD sur la zone de l'Hindu Kush : « Cette estimation est basée sur une définition précédente de la région qui était plus petite que la zone utilisée pour estimer la population » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « The estimate is based on earlier definitions of the region, which was smaller than the area used for estimating population ».

Le Partenariat de la montagne se fonde sur la définition KAPOC de l'ONU et la donne à titre indicatif¹¹²⁹. Il s'agit également d'une organisation volontaire de coopération. Une définition stricte serait donc déconseillée, puisqu'elle pourrait décourager un membre potentiel. De plus, comme l'ICIMOD, le Partenariat de la montagne met en place des projets aux thématiques précises ou pour des zones d'action réduites. Une définition définitive et mondiale de la montagne n'est pas nécessaire pour cadrer ses activités. L'autre activité principale du Partenariat de la montagne est la promotion du développement durable de la montagne sur le plan politique et la promotion d'études scientifiques détaillant les spécificités des montagnes. Comme le montre la pratique de l'ONU ces études peuvent utiliser différentes définitions de la montagne dépendant de leur thématiques précises.

Les organisations visant les Andes ne semblent pas donner de définitions précises du massif. Une définition est proposée par la FAO à titre indicatif dans le cadre d'une étude du massif¹¹³⁰. Malgré la reconnaissance des Andes en général, il serait souhaitable que sur le long terme, les États partageant la cordillère établissent et publient leur définition nationale du massif pour une meilleure mise en œuvre des objectifs du CONDESAN.

Cette approche souple et indicative met également en avant l'utilité des définitions objectives de la notion de « montagne ». Toutes les organisations données en exemple utilisent une définition préexistante comme point central, notamment celle de l'ONU.

Pour conclure, le Programme de travail de la CDB a repris une approche similaire à celle-ci l'UE et laisse ses États signataires définir exactement la notion de « montagne ». Ces deux organisations ont donné une série de critères permettant d'identifier les zones visées. Ces critères rappellent ceux qui constituent la spécificité des montagnes, avec un accent important sur la vulnérabilité des montagnes et la difficulté de les exploiter de manière durable. Cette approche est plus pragmatique, vu les difficultés de donner une définition géographique incontestée de la notion de « montagne ».

¹¹²⁹ <http://www.fao.org/mountain-partnership/about/definitions/en/>

¹¹³⁰ Devenish (C.) et Gianella (C.) (dir.), « Sustainable Mountain Development in the Andes, From Rio 1992 to Rio 2012 and beyond (2012) », Lima, Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina - CONDESAN, 2012, p. 1.

Paragraphe 3. Les déclarations unilatérales des États et leur impact limité

Les Conventions des Alpes et des Carpates ainsi que leurs protocoles sont des textes juridiquement obligatoires de droit transnational. En conséquence, les États signataires ont eu la possibilité d'émettre des déclarations interprétatives ou des réserves à ces normes¹¹³¹. L'exception à ce principe se trouve dans les textes des protocoles de la Convention des Carpates et ces derniers interdisent des réserves¹¹³². En pratique, les déclarations interprétatives ont été émises par la Roumanie et la France. Ces États ont respectivement publié des déclarations interprétatives au Protocole « Biodiversité » de la Convention des Carpates de 2008 et au Protocole « Transports » de la Convention alpine de 2000¹¹³³. Ces deux déclarations touchaient au champ d'application des deux protocoles et seront étudiées tour à tour dans ce paragraphe.

Cette étude permettra d'établir les conséquences des marges de manœuvre laissées aux États dans leur délimitation des zones d'application du droit transnational de montagne. Plus spécifiquement, nous pourrions émettre un avis sur la compatibilité de ces réserves avec les conventions des Alpes et des Carpates. Nous traiterons dans un premier temps la Déclaration de la Roumanie aux protocoles de la Convention des Carpates (A) et, dans un second temps, la Déclaration française au Protocole « Transports » de la Convention alpine (B).

¹¹³¹ Commission du droit international, « Guide de la pratique sur les réserves aux traités de 2011 », Annuaire de la Commission du droit international vol II, pp. 3 - 5. 1.1. Définition des réserves : « 1. L'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale à la signature, à la ratification, à l'acte de confirmation formelle, à l'acceptation ou à l'approbation d'un traité ou à l'adhésion à celui-ci ou quand un État fait une notification de succession à un traité, par laquelle cet État ou cette organisation vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ou à cette organisation ». 1.2. Définition des déclarations interprétatives : « L'expression « déclaration interprétative » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale, par laquelle cet État ou cette organisation vise à préciser ou à clarifier le sens ou la portée d'un traité ou de certaines de ses dispositions ».

¹¹³² Voir les Protocoles suivants de la Convention des Carpates : Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 25 « Reservations » ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 36 « Reservations » ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 30 « Reservations » et Protocole de la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 31 « Reservations ».

¹¹³³ La Déclaration de la Roumanie se trouve en Annexe au Protocole « Biodiversité » de la Convention des Carpates (2003) (p. 16) et la Déclaration de la République française se trouve dans le Décret n° 2006-126 du 31 janvier 2006 portant publication du protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine des transports (protocole « Transports »), signé à Lucerne le 31 octobre 2000, JORF n°33 du 8 février 2006, page 2028, texte n° 7.

A. Les déclarations roumaines aux protocoles de la Convention des Carpates : des réserves potentiellement interdites

La Déclaration interprétative de la Roumanie de 2003 est la suivante : « [l]e Gouvernement roumain déclare interpréter l'article 2, paragraphe 1 du Protocole, uniquement conformément aux dispositions et aux limitations de la Convention sur la protection et le développement durable des Carpates, faites à Kiev le 22 mai 2003 »¹¹³⁴. L'article référencé du Protocole est le suivant : « [l]e présent Protocole s'applique à la région des Carpates (ci-après dénommée «les Carpates»), telle que définie par la Conférence des Parties »¹¹³⁵. De prime abord, cette Déclaration paraît redondante, et précise simplement que la zone considérée comme « les Carpates » sera interprétée de la même manière par la Convention et son Protocole.

Cette Déclaration traite du champ d'application du Protocole et a été considérée par M. Dutu dans son article intitulé « Le Protocole sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité des Carpates : une nouvelle étape dans le développement du droit international de la montagne » comme une réserve cachée¹¹³⁶. Les réserves aux protocoles de la Convention des Carpates étant interdites, la Déclaration de la Roumanie de 2003 serait donc contraire au Protocole « Biodiversité » de la Convention des Carpates.

Cet argument, avancé en 2011, est à nuancer. Tout d'abord, il convient de clarifier la différence entre une réserve et une déclaration interprétative. La Commission du droit international définit les deux comme des déclarations unilatérales faites par un État ou une organisation internationale¹¹³⁷. Les deux différences principales entre une réserve et une déclaration interprétative sont le moment de leur émission et leur objectif. La première différence est qu'une réserve doit être faite à la confirmation formelle du traité ; une déclaration interprétative est plus souple et peut être communiquée à tout

¹¹³⁴ La Déclaration de la Roumanie se trouve en Annexe au Protocole « Biodiversité » de la Convention des Carpates (2003) (p. 16) (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *The Government of Roumania declares that it interprets Article 2, paragraph 1 of the Protocol, only according to the provisions of and limitations to the Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians, done at Kiev on 22 May 2003* ».

¹¹³⁵ Protocole « Biodiversité » de la Convention des Carpates (2003), article 2.1 « Geographical scope » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *This Protocol applies to the Carpathian region (hereinafter referred to as "the Carpathians"), as defined by the Conference of the Parties* ».

¹¹³⁶ Dutu (M.), « Le Protocole sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité des Carpates : une nouvelle étape dans le développement du droit international de la montagne », in *Revue juridique de l'environnement* 2011/3 (Volume 36), p. 315.

¹¹³⁷ Commission du droit international, Guide de la pratique sur les réserves aux traités de 2011, *Annuaire de la Commission du droit international* vol II (2), pp. 3 – 5 ; la définition de « réserve » donnée par la Commission est restée constante depuis 1969. En effet, la Convention de Vienne (1969) indique, dans son article 2. d), que : « *l'expression «réserve» s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat* ».

moment, après la confirmation du traité par exemple. La seconde différence principale entre les deux déclarations unilatérales est leur objectif. Une déclaration interprétative se limite à « préciser » ou à « clarifier » le sens du traité. Une réserve est plus lourde de conséquences dans l'engagement de l'État signataire. En effet, ce type de déclaration unilatérale « vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ou à cette organisation ». Dans le cas plus spécifique de la Roumanie et du Protocole « Biodiversité » de la Convention des Carpates, la Commission du droit international a écrit qu'il y avait présomption qu'une déclaration n'est pas une réserve si ces dernières sont interdites par le texte de la norme¹¹³⁸. Pour résumer, une réserve est une déclaration interprétative qui veut priver un élément d'un traité d'effet juridique.

Il convient donc de déterminer si la Déclaration de la Roumanie au Protocole « Biodiversité » prive le texte ou une section de texte de son effet juridique. Si c'est le cas, la Déclaration roumaine serait une réserve et serait donc contraire au Protocole.

Il semblerait que la Déclaration clarifie une question qui était ouverte pendant la rédaction de la Convention des Carpates : celle de son champ d'application. Le champ d'application géographique de la Convention n'était pas clairement défini au moment de la publication de la Convention et la méthodologie de la définition future n'était pas donnée. Le Protocole « Biodiversité » était le premier de la Convention et fut publié la même année que cette dernière. De ce fait, la Roumanie, craignant une application très extensive de la Convention, a voulu prendre une précaution : le Protocole aurait le même champ d'application que sa Convention-cadre. La Déclaration interprétative clarifie donc un point incertain de la Convention d'origine et ne prive pas la Roumanie d'une obligation juridique. L'État roumain a reproduit cette déclaration à la signature de chaque protocole de la Convention des Carpates. Il semblerait que la déclaration soit donc une simple précaution de l'État roumain accompagnant sa signature de tous les autres protocoles de la Convention des Carpates¹¹³⁹.

En conclusion, la Déclaration interprétative ne vise pas à priver la Roumanie d'une partie de ses obligations, mais à clarifier un point qui était incertain au moment de la signature : le champ d'application géographique de la Convention des Carpates. Il semblerait donc qu'il ne s'agisse pas

¹¹³⁸ Commission du droit international, Guide de la pratique sur les réserves aux traités de 2011, Annuaire de la Commission du droit international vol II(2), pp. 3 - 5, article 1.3.3.

¹¹³⁹ La Roumanie a signé, mais n'a pas ratifié, les Protocoles « Sustainable Transport » (2014) et « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017). Ces deux textes étaient accompagnés de la même déclaration que le Protocole « Biodiversité » (2003). Les Protocoles « Sustainable Tourism » (2011) et « Sustainable Forest Management » (2011) ont été accompagnés d'une déclaration roumaine en 2011 ; cette dernière est identique aux déclarations précédentes et se trouve dans le Rapport de la 3ème Conférence des Parties de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/ DOC11, p. 5.

d'une réserve déguisée. Il convient aussi de préciser que la conclusion de M. Dutu fut formulée avant la signature et la ratification de certains protocoles de la Convention des Carpates par la Roumanie.

B. La Déclaration française au Protocole alpin « Transports » : une annonce de non-respect

L'objectif de ce développement est de qualifier la Déclaration du gouvernement français à propos du Protocole « Transports » de la Convention alpine. Cette Déclaration interprétait les articles 2 et 11 du Protocole d'une manière qui la privait d'effet sur certains axes routiers potentiels et existants.

Il conviendra tout d'abord de déterminer si cette déclaration unilatérale est effectivement une déclaration interprétative ou si elle est une réserve dans le sens donné à ces termes par la Commission du droit international. Si la Déclaration française est une réserve, il conviendra ensuite de déterminer si elle est une réserve qui prive le Protocole « Transports » de son sens principal. La Commission du droit international considère qu'une réserve est incompatible avec « *l'objet et le but du traité si elle porte atteinte à un élément essentiel du traité, nécessaire à son économie générale, de telle manière que sa raison d'être se trouve compromise* »¹¹⁴⁰. Un tel constat la rendrait contraire au droit international¹¹⁴¹. Une telle conclusion n'est pas sans précédent. En effet, dans la publication « La Convention alpine : un nouveau droit pour la montagne ? », la Professeure Geslin a qualifié la Déclaration française d'incompatible avec l'objet du Protocole « Transports » de la Convention alpine¹¹⁴².

Pour qualifier la Déclaration française, nous devons identifier l'objectif principal et le champ d'application du Protocole « Transports » de la Convention alpine dans un premier développement (1). Puis, dans un second temps, nous étudierons le texte de cette Déclaration et nous mesurerons ses conséquences (2).

¹¹⁴⁰ Extrait du Guide de la pratique sur les réserves aux traités (2011) de la Commission du droit international, article 3.1.5.

¹¹⁴¹ Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (1986) - article 19 « Formulation des réserves »: « *Un État ou une organisation internationale, au moment de signer, de ratifier, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins (...) c) Que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a et b, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité* ». Ce principe fut confirmé par la Commission du droit international dans son Guide de la pratique sur les réserves aux traités (2011), article 3.1, 3.1.5.

¹¹⁴² Geslin (A), « Convention alpine et le droit international public », in Yolka (P.) (dir.), *La Convention alpine : un nouveau droit pour la montagne ?*, CIPRA France, 2008, pp. 31 - 37.

1) Une interdiction claire dans la région alpine établie par le Protocole

La Commission du droit international a écrit : « [1] *l'objet et le but du traité doivent être déterminés de bonne foi, en tenant compte de ses termes dans leur contexte, en particulier du titre et du préambule du traité. On peut également avoir recours aux travaux préparatoires du traité et aux circonstances de sa conclusion et, le cas échéant, à la pratique subséquente des parties* »¹¹⁴³. En appliquant cette méthode, nous déterminerons les objectifs principaux, l'objet et le but du Protocole « Transports » à travers une étude du Protocole, de sa Convention-cadre et d'éléments donnés par la publication officielle « Signaux Alpains » de la Convention alpine.

La Convention alpine a annoncé les thématiques de ses futurs protocoles dans son article 2. Pour la thématique des transports, la Convention se donne les objectifs suivants : « *réduire les nuisances et les risques dans le secteur du transport interalpin et transalpin, de telle sorte qu'ils soient supportables pour les hommes, la faune et la flore ainsi que pour leur cadre de vie et leurs habitats, notamment par un transfert sur la voie ferrée d'une partie croissante du trafic, en particulier du trafic de marchandises, notamment par la création des infrastructures appropriées et de mesures incitatives conformes au marché, sans discrimination pour des raisons de nationalité* »¹¹⁴⁴. L'objectif est donc essentiellement de promouvoir le développement durable du transport et de réduire son impact négatif sur l'environnement alpin. L'une des méthodes principales données par la Convention est la réduction du trafic routier par le développement de l'infrastructure ferroviaire.

Le Protocole « Transports » de la Convention alpine s'inscrit dans une vision plus large du sujet et rappelle l'importance alpine, mais aussi extra-alpine, d'une politique durable des transports¹¹⁴⁵. Les objectifs donnés dans le premier article du Protocole restent cohérents avec ceux donnés par la Convention alpine. En effet, le Protocole engage ses Parties contractantes à réduire les nuisances du transport intra-alpin et transalpin¹¹⁴⁶, notamment en privilégiant le transport par voie ferrée¹¹⁴⁷. Cette allusion aux voies ferrées indique que le type de trafic à réduire est routier et aérien¹¹⁴⁸. Ce transport doit être amélioré pour le rendre plus respectueux de l'environnement et à un coût supportables pour les

¹¹⁴³ Commission du droit international, « Guide de la pratique sur les réserves aux traités de 2011 », in *Annuaire de la Commission du droit international*, vol II, article 3.1.5.

¹¹⁴⁴ Convention alpine (1991), article 2.2.j.

¹¹⁴⁵ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), préambule.

¹¹⁴⁶ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 1.1.a. et article 2, « Définitions » : « *Trafic transalpin* » : *trafic constitué de trajets ayant leur point de départ et d'arrivée à l'extérieur de l'espace alpin.* « *Trafic intra-alpin* » : *trafic constitué de trajets ayant leur point de départ et/ou d'arrivée à l'intérieur de l'espace alpin* ».

¹¹⁴⁷ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 1.1.a.

¹¹⁴⁸ Une conclusion validée par les articles 10 à 12 du Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000).

utilisateurs¹¹⁴⁹.

L'article 7 du Protocole, qui décrit la stratégie générale des transports, demande plus spécifiquement la réduction du volume de trafic, des émissions de substances nocives et des émissions sonores de l'ensemble des modes de transport¹¹⁵⁰. Ces clauses indiqueraient aussi une volonté de diminuer le trafic routier et aérien en faveur du transport ferroviaire et fluvial.

Le Protocole donne des indications plus spécifiques pour le trafic routier. En vertu de son article 11 ses parties s'abstiendront de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin. Seules dérogations à cette règle : si les objectifs de la Convention en matière de transports¹¹⁵¹ ne peuvent être atteints par une meilleure exploitation de l'infrastructure existante. Dans ce cas de figure improbable, le projet doit être prouvé comme économiquement viable et avec un impact moindre sur l'environnement pour être validé. La procédure de cette validation, qui implique une série d'études, est donnée dans l'article 11 du Protocole.

Le Protocole donne, dans son article 2, une définition large des routes à grand débit. Ces dernières sont essentiellement des autoroutes avec deux chaussées ou plus¹¹⁵². Et l'abstention se double d'interdictions visées, dans l'édition spéciale des « Signaux alpins » « Transports » de 2007, un guide pour l'interprétation du Protocole : « [d]e son côté, le Protocole « Transports » interdit la construction de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin. On a beau diminuer les émissions de gaz polluants des poids lourds dans les grands corridors par des améliorations techniques et des normes plus contraignantes ; cela ne suffit pas à diminuer les autres nuisances environnementales ou l'opposition du public »¹¹⁵³.

Il paraît raisonnable qu'un État signant ce Protocole s'engage à diminuer son trafic routier dans et à travers la zone des Alpes. Le champ d'application du Protocole et la définition de la région alpine sont donnés par la carte incluse dans les Annexes de la Convention alpine et la liste d'unités administratives comprises dans la région alpine.

¹¹⁴⁹ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 1.1.d.

¹¹⁵⁰ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 7.1.d. et 7.1.a.

¹¹⁵¹ Convention alpine (1991), article 2.2.j. (cité dans son intégralité plus haut).

¹¹⁵² Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 2 : « Routes à grand débit » : *autoroutes à deux ou à plusieurs chaussées, exemptes de croisement, ou toute route ayant un impact assimilable à celui d'une autoroute* ».

¹¹⁵³ Convention alpine, Rapport sur l'état des Alpes. Signaux alpins – Édition spéciale 1. Transport et mobilité dans les Alpes, Secrétariat permanent de la Convention alpine, Innsbruck et Bolzano, 2007, p. 146.

Ayant établi les objectifs fondamentaux du Protocole « Transports », il convient à présent de détailler le texte de la Déclaration française.

2) Une annonce de non-respect du Protocole par le gouvernement français accompagnée de précisions interprétatives

Le gouvernement français a signé le Protocole le 31 octobre 2000 et l'a ratifié le 11 juillet 2005¹¹⁵⁴. Cette signature s'est accompagnée d'une Déclaration du 8 février 2006 en Annexe à la ratification officielle du document. Le texte est reproduit intégralement ici :

« La France déclare :

I. - En ce qui concerne l'article 2 du présent protocole :

- que les routes à grand débit font référence aux termes d'autoroute et route express tels que définis à l'Appendice I de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo le 25 février 1991.

II. - En ce qui concerne l'article 11 du présent protocole :

A. - Que les dispositions de cet article intéressant les « routes à grand débit » ne sont pas applicables aux projets d'infrastructures routières suivants :

a) ceux qui, pour des raisons d'utilité publique, ont moins de 15 % et moins de 6 kilomètres de leur longueur situés dans la région des Alpes telle que définie à l'article 1er-1 de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) du 7 novembre 1991 ;

b) ceux dont la réalisation est justifiée par les impératifs prévus à l'article 7.2 du présent protocole, notamment les itinéraires de contournement d'agglomération ou de conurbation ;

c) ceux dont le principe était acquis le 31 octobre 2000, jour de la signature du présent protocole en vertu de leur mention au schéma directeur routier national approuvé par décret n° 92-379 du 1er avril 1992 et qui ont vocation à relier les villes et/ou autoroutes suivantes :

- Grenoble et Sisteron ;

- l'A8 à proximité de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume et l'A51 à proximité de Cadarache ;

- l'A41 à proximité de Villy-le-Pelloux et l'A40 à proximité de Saint-Julien-en-Genevois ;

- l'A51 et Digne-les-Bains ;

- Annemasse et Thonon ;

- l'A48 et l'A49 à proximité de Voiron ;

B. - Que les conditions prévues au c du paragraphe 2 de cet article doivent s'apprécier globalement au regard des critères définis à l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée

¹¹⁵⁴ L'état des signatures et des ratifications est disponible sur le site de la Convention alpine : <http://www.alpconv.org/fr/convention/ratifications/pages/default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

d'orientation des transports intérieurs, alinéas 1 et 2 »¹¹⁵⁵.

Deux catégories se distinguent clairement dans cette Déclaration. La première comprend les simples précisions conformes aux objectifs principaux du Protocole, elles seront détaillées dans un premier développement (a). Le second concerne des limitations importantes des objectifs principaux du Protocole ; leur contenu et leurs conséquences ensuite un second temps (b).

a) Des éléments de la Déclaration interprétative conformes au droit international

Deux des cinq paragraphes de la Déclaration française pourraient être considérés comme donnant de simples précisions concernant le Protocole « Transports ». Il s'agit des paragraphes I et II.B, qu'il convient d'étudier tour à tour.

Le premier paragraphe de la Déclaration française donne une définition des « routes express » par référence à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo (1991)¹¹⁵⁶. Dans ses notes de bas de page, plus précisément, dans son Appendice 1, cette Convention définit les routes express ou autoroutes de la manière suivante :

« Aux fins de la présente Convention :

Le terme "autoroute" désigne une route qui est spécialement conçue et construite pour la circulation automobile, qui ne dessert pas les propriétés riveraines et qui :

a) Sauf en des points singuliers ou à titre temporaire, comporte, pour les deux sens de la circulation, des chaussées distinctes séparées l'une de l'autre par une bande de terrain non destinée à la circulation ou, exceptionnellement, par d'autres moyens;

b) Ne croise à niveau ni route, ni voie de chemin de fer ou de tramway, ni chemin pour la circulation de piétons;

c) Est spécialement signalée comme étant une autoroute.

- L'expression "route express" désigne une route réservée à la circulation automobile, accessible seulement par des échangeurs ou des carrefours réglementés et sur laquelle, en particulier, il est interdit de s'arrêter et de stationner sur la chaussée ».

¹¹⁵⁵ Décret n° 2006-126 du 31 janvier 2006 portant publication du protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine des transports (protocole « Transports »), signé à Lucerne le 31 octobre 2000, JORF n°33 du 8 février 2006, page 2028, texte n° 7.

¹¹⁵⁶ Convention sur l'évaluation de l'impact (EIE) sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991).

Cette définition d'une autoroute est cohérente avec celle du Protocole « Transports » de la Convention alpine dans son article 2. La partie 1 de la Déclaration française au Protocole « Transports » est donc cohérente avec la définition d'une véritable déclaration interprétative.

Dans sa Section II.B, la Déclaration précise que l'engagement français de réduire les émissions sonores et de substances nocives s'apprécie au regard de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (ci-après LOTI). Plus spécifiquement, la Déclaration fait référence aux alinéas 1 et 2 de l'article 14 de cette loi. La loi française identifie le rôle et les objectifs du schéma régional des infrastructures et des transports. Cette précision paraît cohérente puisque ce schéma semble être l'outil d'application du Protocole. Il convient néanmoins de préciser que les conditions de développement de « routes à grand débit » sont plus restrictives dans le Protocole « Transports » que dans la législation française. En effet, comme l'a écrit M. Juen au sujet de la Déclaration française : *« elle fait référence à la LOTI concernant les éléments d'appréciation de l'utilité d'un projet d'infrastructure autre qu'une route transalpine à grand débit : en clair, là où l'article 11-2 du Protocole « Transports » dresse une liste assez longue et assez restrictive de critères à remplir pour pouvoir réaliser ce type d'ouvrage (mesures de précaution et de compensation vis-à-vis de l'environnement, étude d'impact positive, recours à ces constructions en dernier recours...), l'article 14 de la LOTI est plus consensuel, avançant également les notions de besoins des populations, de dimension économique et sociale des projets »*¹¹⁵⁷.

Cette différence n'est pas une opposition explicite avec la norme internationale. La Déclaration pourrait simplement spécifier le mécanisme national de mise en œuvre qui sera, dans l'idéal, adapté au contenu du Protocole. En effet, le contenu général des objectifs et des orientations de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 est cohérent avec ceux du Protocole. Un extrait de l'article 14.2 est particulièrement pertinent au regard du Protocole. En effet, il vise spécifiquement le développement du transport ferroviaire dans les Alpes : *« [d]ans les zones à environnement fragile, ils [les schémas multimodaux de services collectifs de transport] peuvent prévoir des orientations particulières pouvant notamment conduire les autorités compétentes à édicter des restrictions d'accès, afin de limiter l'impact des transports. En particulier, les schémas multimodaux de services collectifs de transport donnent la priorité au transport ferroviaire pour le transit international franchissant les Alpes et les Pyrénées »*¹¹⁵⁸.

¹¹⁵⁷ Juen (P.), « Convention sur la protection des Alpes et transport en droit français », in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°1, 2009. p. 57. DOI : <https://doi.org/10.3406/reden.2009.2072>

¹¹⁵⁸ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, article 14.2.

Malgré ces éléments de la Déclaration qui sont cohérents avec le Protocole, d'autres sont en contradiction directe avec lui. Il convient à présent de les étudier.

b) Une réserve contraire aux objectifs principaux du Protocole « Transports »

Trois des cinq paragraphes de la réserve française sont des limitations franches de la portée du Protocole « Transports ». Il s'agit des paragraphes II.A.a), II.A.b) II.A.c), qui seront étudiés tour à tour.

Le paragraphe II.A.a) exclut du champ d'application du Protocole « Transports » toutes les routes qui ont « *moins de 15 % et moins de 6 kilomètres de leur longueur situés dans la région des Alpes* ». Cette exclusion est arbitraire et ne correspond à aucun découpage de la Convention alpine. Cette limitation de la portée du Protocole est contraire l'objectif principal du Protocole qui est de viser une application sur toute la zone alpine ; par conséquent, elle est incompatible avec le Protocole.

Le paragraphe II.A.b) rappelle l'article 7 du Protocole, qui traite de la stratégie générale de la politique des transports. A cette stratégie d'optimisation durable des transports et notamment la réduction du trafic, la France ajoute les objectifs de la réalisation de routes qui permettent des « *itinéraires de contournement d'agglomération ou de conurbation* ». Cet ajout pourrait être vu comme compatible avec les objectifs du Protocole. Il pourrait contribuer à la réduction du trafic dans des agglomérations subissant des nuisances liées au transports et assurer une meilleure sécurité des transports¹¹⁵⁹. Le contournement routier des agglomérations pourrait également être vu comme cohérent avec l'article 1.1.a) du Protocole. Il s'agirait, en effet, d'une politique de transports qui réduise la nuisance et les risques pour les hommes dans la région alpine. Ce paragraphe demande également le transfert du trafic sur voie ferrée, mais vise principalement le trafic des marchandises. Le trafic individuel et personnel pourrait donc contourner les agglomérations. Cette interprétation du paragraphe II.A.b) reste optimiste et suppose que les projets d'infrastructures routières de contournement seront soumises à la procédure de validation prévue à l'article 11 du Protocole « Transports ». Une interprétation, plus cynique et peut-être plus réaliste, du paragraphe II.A.b) serait de considérer que cette dernière donne une marge de manœuvre importante au gouvernement français

¹¹⁵⁹ Ces objectifs de la stratégie sont donnés respectivement dans les paragraphes b) et c) de l'article 7 du Protocole « Transports » de la Convention alpine (2000).

pour construire des « routes à grand débit » dans le réseau alpin. Cette deuxième lecture, qui serait en opposition claire avec l'un des objectifs principaux du Protocole, paraît plus cohérente avec le reste de la Déclaration.

Le paragraphe II.A.c) de la Déclaration de la République française donne une liste de routes qui ne peuvent pas être considérées comme des « routes à grand débit » (des autoroutes) dans le contexte de l'article 11 du Protocole « Transports ». La France ne donne aucune justification de cette exclusion. Ces routes et sections de route sont des autoroutes, mais dont la construction avait été approuvée avant la ratification du Protocole. La Déclaration du gouvernement français ne le privait pas de son obligation de réduire le trafic alpin après la ratification du Protocole. Cette liste de projets n'a pas respecté l'objectif central du Protocole « Transports » : l'interdiction de construire des nouvelles routes à grand débit. La Déclaration est donc une annonce explicite de non-respect des obligations prévues par la norme et elle est donc clairement incompatible avec cette dernière. Au vue de ces constats, il aurait été préférable que la France ne signe pas le Protocole « Transports » de la Convention alpine, puisqu'elle ne partageait pas ses principes fondamentaux.

En 2012, le Comité de vérification a évalué la mise en œuvre du Protocole « Transports » : *«[I]’Allemagne et la Slovénie ne constatent aucune difficulté de mise en œuvre. Ce n’est pas le cas de la France : parmi les problèmes, elle mentionne la définition exacte de la notion de « routes à grand débit » et l’harmonisation de certains projets, qui avaient été décidés avant le 31.10.2000, avec l’article 11 du Protocole « Transports » »*¹¹⁶⁰. La France n'a donc pas appliqué le Protocole « Transports » et son développement d'autoroutes prévues avant sa signature est contraire aux engagements pris. La tentative de redéfinition des « routes à grand débit » du gouvernement français est clairement de mauvaise foi. Manifestement, la France n'a pas, et n'a jamais eu, l'intention de respecter l'interdiction de création d'autoroutes établie par l'article 11 du Protocole « Transports » de la Convention alpine. Il convient de préciser qu'aucune des autres parties de la Convention alpine n'a émis d'opposition à la Déclaration française. Cette inaction ne rend pas la position française légitime, mais illustre une fois de plus le manque d'autorégulation du système par les différents signataires de la Convention. Cette situation souligne par contrecoup l'importance d'organismes de mise en œuvre non étatiques pour ce type de convention.

¹¹⁶⁰ Rapport du Comité de vérification à la 11ème Conférence alpine sur la situation du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application AC11/A1/1 2012, p. 32.

En conclusion, la Déclaration française est une réserve en vertu de sa section II.A qui réduit manifestement les obligations à la France au titre du au Protocole « Transports ». Les paragraphes II.A.a) et II.A.b) réduisent d'une manière significative l'interdiction de la création de « routes à grand débit » par le Protocole « Transports ». Ces paragraphes pourraient être considérés comme contraires à l'objectif central du Protocole. Le paragraphe II.B.c) rend clairement la Déclaration française incompatible avec le Protocole « Transports ». Ce paragraphe est une simple annonce de non-respect du Protocole et du rejet de l'un de ses buts fondamentaux. Cette Déclaration a le mérite d'être transparente, mais elle est contraire au droit international.

La situation française est en contraste net avec la véritable déclaration interprétative au Protocole « Biodiversité » de la Convention des Carpates de la Roumanie. Cette Déclaration posait une limite au développement potentiel du champ d'application de cette Convention, qui était incertain lors de la signature de la Convention et du Protocole. La pratique de l'État Roumain démontre sa bonne foi et ne remet pas en cause la conception commune du massif des Carpates par les États qui la partagent.

Nous pouvons tirer une conclusion similaire des exemples traités dans cette section à propos des définitions larges données de la montagne par l'UE, l'ONU et les organisations coopératives internationales. La marge de manœuvre laissée aux États pour définir leurs propres zones de montagne est une solution pragmatique pour les programmes d'action au champ d'application plus important qu'un massif. Compte tenu des variations des différentes zones de montagne à l'échelle mondiale ou continentale, une définition trop restrictive entraînerait le refus des États de souscrire aux normes du DTM. Des délimitations ou des cartes, données à titre indicatif, peuvent servir de guide dans la majorité des cas. Les montagnes sont une notion reconnue à l'échelle mondiale, comme l'illustre le chapitre 13 de l'Action 21, mais leurs délimitations précises varient selon certaines conceptions culturelles, mais aussi selon la nature des différents projets de mise en œuvre du DTM.

Il y a néanmoins le risque qu'une norme de DTM définisse son objet, la montagne, d'une manière si souple qu'elle perde toute spécificité. L'exemple de ce phénomène est correspond à la vision de la montagne de l'UE; cependant, les États y souscrivant ont majoritairement respecté la notion de la montagne.

Conclusion de chapitre : La notion de montagne en DTM : un outil juridique essentiel

Dans ce chapitre, nous avons distingué trois approches de la définition de la notion de « montagne » : une définition géographique fondée sur des critères objectifs, le champ d'application de normes spécifiques à un massif et un ensemble de définitions nationales basées sur des indications souples. Ces approches sont toutes adaptées à différents contextes et une approche mixte semble la plus pertinente.

L'objectif du DTM n'est pas de fournir une définition définitive des montagnes ou d'une zone de montagne, mais de donner un cadre d'action, de coordination et des limites aux obligations qu'il crée. Ce cadre peut changer avec les différentes normes de DTM visant la même zone de montagne. Ce constat ressort clairement de la pratique avec, par exemple, les variations dans les définitions de la « zone alpine ». Une définition purement objective, fondée sur des critères précis d'altitude, de pente, de variations de température ou de typologie naturelle, est donc plus adaptée à un cadre scientifique qu'à un cadre juridique. Ce type de définition peut, tout au plus, être donné à titre indicatif. Il faut également souligner qu'une norme juridique de DTM sera mise en œuvre par des unités administratives des différents États qui y participe. Ces unités ne peuvent pas être sectionnées selon des critères naturels. Une même conclusion peut être tirée de l'usage de cartes pour définir le champ d'action du DTM. Une carte est utile à titre indicatif, mais ne saurait être appliquée strictement. En effet, comme le démontre la variété de programmes visant les Alpes, le champ d'application pertinent de certaines actions dépend de leurs thématiques ou de certaines réalités politiques. Le Protocole « Monaco » de la Convention alpine illustre particulièrement cette conclusion puisqu'il a changé la définition des Alpes sur le plan juridique, mais pas du point de vue géographique.

Dans l'exercice difficile de délimitation d'une norme de DTM, le pragmatisme et la souplesse sont essentiels. Fondamentalement, les États ne veulent pas limiter leur souveraineté nationale. Leur reconnaissance des montagnes est limitée par leurs cultures, leurs découpages administratifs et leurs histoires. Une volonté générale et d'imposer des normes trop strictes sera refusée par les États potentiellement signataires. Ce constat est particulièrement pertinent dans le contexte des Andes et de l'Himalaya. Une telle difficulté dans la définition de la « montagne » est manifeste, malgré le fait que la notion est clairement reconnue et évidente, mais en tant que notion relativement abstraite. Ce constat renforce l'importance de développer les normes juridiquement obligatoires du DTM par massif. Il sera plus aisé de définir un massif partagé par un nombre limité d'États et, de préférence, avec une carte basée sur les délimitations nationales fournies au préalable.

Il existe la possibilité que des définitions de la « montagne » adoptées soient tellement extensives qu'elles soient privées de spécificité. Ce cas de figure, improbable, ne serait pas fondamentalement négatif pour le développement du droit transnational de la montagne. Le cas des définitions larges de la région ou macro-région des Alpes a illustré ce phénomène. Une politique trop extensive pour être considérée comme véritablement « alpine » serait potentiellement bénéfique aux Alpes, mais ne saurait pas être considérée comme une politique spécifique au massif. Un autre exemple existe pour ce massif : la directive dite « Habitats » de l'Union européenne¹¹⁶¹. Cette dernière ne saurait être considérée comme spécifique aux Alpes, même si elle affecte largement le massif.

Si une norme « montagnarde », mais trop extensive, se présente, une solution simple et pragmatique est de la renommer de manière adaptée. Ce cas de figure existe également dans le contexte de la politique agricole de l'Union européenne. La PAC, à travers ses évolutions et réévaluations de la notion de « montagne », a défini toutes les zones situées au-delà du 66ème parallèle comme étant des zones de montagne. Le défaut de cette approche ne vient pas de son objet, mais d'un manque de souplesse dans les termes utilisés. Malgré cette conception anthropocentrique de la montagne par l'UE, ses États membres n'en ont pas abusé. Pour rendre, à nouveau, la notion européenne de la montagne cohérente, il suffirait de changer la terminologie employée et d'ajouter les « zones nordiques froides » en tant que quatrième catégorie de zones agricoles défavorisées.

Au vue de ces conclusions, une proposition d'approche idéale, et peut-être utopique, de la définition du champ d'application d'une nouvelle norme de DTM peut être donnée :

- la norme prendrait la forme d'une convention-cadre et ne viserait qu'un massif précis et culturellement reconnu. Le financement du fonctionnement des institutions de la convention serait indépendant, de la proportion du massif dans le territoire de chaque État-signataire potentiel ;
- lors de la préparation de la convention, chaque État signataire préparerait une carte délimitant le massif dans son territoire fondée sur ces critères géographiques et culturels ;
- à cette carte, chaque État ajouterait une liste d'unités administratives qui participeraient à la mise en œuvre de la future Convention ;
- une fois ces propositions regroupées, un comité d'experts en ferait une synthèse pour proposer

¹¹⁶¹ Ces zones sont mises en place par la Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage (Journal officiel n° L 206 du 22/07/1992 p. 7 – 50) ; pour une analyse plus détaillée de l'application de cette directive dans les Alpes, voir Randier (C.), *L'application de la directive habitats dans les zones de montagne : l'exemple de l'arc alpin*, Revue juridique de l'environnement 2011/4 (Volume 36), Lavoisier, pp. 493-508 ; *L'application de la directive "habitats" dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, Th. Aix-Marseille 3, 2008.

une carte finale avec la liste d'unités administratives du massif. Il serait pertinent d'ajouter des cartes thématiques (cartes géographiques, zones de biodiversité, axes de transport, zones à risque naturel, zones d'action socio-économiques et bassins hydrauliques, par exemple) pertinentes au massif, et les thématiques des protocoles de la future convention-cadre. Cette seconde catégorie de cartes serait donnée à titre indicatif dans les annexes de la future Convention ;

- le comité d'experts aurait également pour mission d'identifier des zones de divergences importantes aux différentes frontières et d'organiser des négociations exclusives aux parties intéressées ;
- en cas d'impasse ou de désaccord fondamental sur une zone précise, comme dans le cas de la Transylvanie pour la Convention des Carpates, cette dernière ne serait pas comprise dans la carte du champ d'application de la future convention. Cette carte ne serait pas un cadre figé du massif, mais un cadre d'action juridique et politique. Cette exclusion n'affecterait pas les cartes basées sur des critères objectifs. Une renégociation avec un compromis possible sur la zone problématique serait prévue dans les protocoles futurs de la convention.

Cette méthode permettrait de fournir à cette convention un champ d'application clair avec des cadres possibles pour des protocoles thématiques. Cette méthode permettrait également d'écartier les difficultés linguistiques et culturelles (la distinction entre les collines, les montagnes et les hauts-plateaux), par exemple puisqu'elle ne fixerait pas une terminologie précise, mais se présenterait comme un outil juridique. Des réserves au champ d'application de la convention ne seraient pas admises, ces dernières remettant en cause le cadre de base de la future convention ou servant de moyens détournés pour contourner des obligations fondamentales.

Titre 2. La spécificité montagnarde, source des principes généraux du droit transnational de la montagne

Le développement durable a été popularisé pendant les années 1980, notamment par le rapport Brundtland « Notre avenir à tous ». Ce texte en résume le principe comme le fait « *de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs* »¹¹⁶². Il s'agit d'un simple aménagement du développement, pas d'une limitation totale. Ce concept vise à trouver un équilibre entre une approche purement anthropocentrique et la préservation stricte de l'environnement. Il s'agit d'une approche pragmatique qui admet que l'existence humaine nécessite un certain degré de développement. Le rapport ajoute que l'éradication de la pauvreté se justifie doublement : par des considérations anthropocentriques, mais aussi écologiques. En effet, « [l]a pauvreté est à la fois effet et cause des problèmes mondiaux d'environnement. Ce serait donc chose futile de s'attaquer à ces problèmes sans les inscrire dans une problématique plus vaste qui fasse une place aux causes profondes de la pauvreté et de l'injustice qui sévissent de par le monde »¹¹⁶³.

L'un des premiers pas vers la notion de développement durable dans le DTM se trouve dans la Charte écologique des régions de montagnes en Europe de 1976 ; celle-ci considère timidement que le « critère écologique » doit être pris en compte et intégré dans la planification du développement de ces régions¹¹⁶⁴. En 1991, la Convention alpine consacre explicitement ce principe. Elle contient « *les mesures générales pour le développement durable de la région alpine* » et prévoit l'obligation générale d'exploiter « *de façon durable* » les ressources alpines¹¹⁶⁵. Un an après, en 1992, l'Action 21 du sommet de Rio consacre son chapitre 13 à la « mise en valeur durable des montagnes ». Le concept du développement durable est explicitement cité dans l'un de ses deux plans d'action « *Acquisition et renforcement des connaissances sur l'écologie et le développement durable des écosystèmes de montagne* ». Le développement durable de la montagne est ensuite mentionné explicitement dans les autres normes principales du DTM. La Convention des Carpates le reconnaît dans ses objectifs généraux¹¹⁶⁶. Les déclarations mondiales de Johannesburg et de Rio consacrent également ce principe¹¹⁶⁷.

¹¹⁶² Rapport Brundtland « Notre avenir à tous », 1987, p. 14

¹¹⁶³ Rapport Brundtland « Notre avenir à tous », 1987, p. 10.

¹¹⁶⁴ Résolution (76) 34 du Comité des Ministres « relative à la Charte écologique des régions de montagnes en Europe », article 6.

¹¹⁶⁵ Convention alpine (1992), article 2, paragraphe 1.

¹¹⁶⁶ Convention des Carpates (2003), article 2, paragraphe 1.

¹¹⁶⁷ Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable, paragraphe 42, sous-paragraphe f et déclaration « L'avenir que nous voulons » (2012), paragraphe 211.

Le développement durable est la recherche d'un équilibre entre le développement de l'activité humaine et la préservation du milieu naturel. Ce titre détaillera comment le DTM réconcilie ces deux impératifs qui semblent contradictoires. Tout d'abord, il faut souligner que la préservation du milieu montagnard est reconnue systématiquement. Les formulations de ce principe et ses conséquences à l'échelle internationale seront étudiées (Ch. 1.). Les modalités de l'exploitation durable de la montagne dans le DTM seront ensuite présentées et critiquées (Ch. 2).

Chapitre 1. Une planification nécessaire centrée sur le principe du développement durable

Le présent chapitre va détailler les différentes limitations aux activités humaines en application du principe de développement durable de la montagne. Deux obligations parallèles existent dans le droit transnational de la montagne (ci-après DTM) : une obligation générale de préservation des caractéristiques spécifiques des montagnes et une obligation de planification pendant toutes les étapes du développement économique. Ces deux obligations seront détaillées dans le présent chapitre. Pour établir que ces principes appartiennent au *corpus* commun du DTM, il conviendra d'identifier leurs bases juridiques dans les normes du DTM et les formulations utilisées. Il serait également pertinent d'identifier certaines nuances entre différents textes du DTM ainsi que leurs causes.

La préservation des montagnes ne peut pas se traduire par une interdiction totale de l'activité humaine. Il conviendra de détailler quelles caractéristiques sont considérées comme à préserver et les méthodes pour atteindre ce but. La création de zones protégées est l'une de ces méthodes, mais elle n'est pas la seule. La notion de planification sera également à détailler. Elle renvoie à une articulation complexe entre l'accumulation de données scientifiques, leur distribution et la mise en place de systèmes coopératifs larges. Le présent chapitre détaillera ces différents éléments et leurs interactions. Ceci permettra non seulement de « codifier » les éléments récurrents du *corpus* du DTM, mais également de donner un guide pratique d'actions préliminaires nécessaires à une politique de développement durable des montagnes.

Dans cet objectif, nous détaillerons dans un premier temps l'obligation de préservation qui est récurrente dans le DTM (Section 1) et, dans un second temps, nous traiterons de la notion de planification (Section 2).

Section 1. La définition du développement durable de la montagne : un compromis entre « montagne musée » et lieu de vie

Cette section a pour but de détailler et de définir les obligations de préservation des caractéristiques propres aux montagnes. Une telle obligation de préservation comprend la notion de protection de l'environnement, c'est-à-dire des limitations plus ou moins strictes de l'activité humaine, mais elle la dépasse. En effet, cette obligation comprend également des obligations positives, telles que la restauration d'environnements endommagés ou la prévention de l'introduction d'espèces invasives. Comme nous le verrons, ces différents aspects de la préservation sont explicitement inclus dans les normes du DTM mondial et dans celles propres à certains massifs.

Néanmoins, l'application la plus intuitive du principe de préservation reste la création de zones protégées, c'est-à-dire des zones aux limites clairement définies, dans lesquelles toute activité humaine est interdite. En pratique, la mise en œuvre de l'obligation de préservation est plus complexe. A titre d'exemple, un parc national est souvent un centre touristique et nécessite une maintenance par une équipe humaine. L'interdiction de toute activité humaine serait donc impossible dans ce contexte. Plus spécifiquement, les populations locales dépendent de l'exploitation des montagnes pour leurs activités économiques. Il serait donc impossible d'interdire toutes activités humaines dans un massif sans les priver d'un lieu de vie et les contraindre à un exil. Dans certains cas, les activités humaines sont tellement intégrées dans l'écosystème que certaines d'entre elles, comme l'activité agricole traditionnelle, ont été identifiées comme un moyen de préservation de l'environnement montagnard.

La préservation des montagnes, dans les normes du DTM, renvoie à un *corpus* de règles qui établissent une obligation générale de préservation et prévoient divers moyens complémentaires pour atteindre cet objectif. Les critères d'identifications des zones ou des caractéristiques propres aux montagnes à préserver seront également à identifier. Il conviendra d'identifier non seulement les obligations négatives, comprises ici comme l'interdiction d'activités humaines pour assurer la préservation de ces éléments, mais aussi les obligations positives, entendues ici comme les activités humaines qui permettent d'atteindre cet objectif. Avec une approche du plus général au plus spécifique, nous traiterons dans un premier temps de l'obligation générale de préservation des spécificités de la montagne (§ 1). Cette obligation générale se trouve principalement posée dans les normes mondiales du DTM, mais également dans la Convention alpine et dans celle des Carpates. Ces dernières seront étudiées en détail pour l'application du principe de la préservation de l'environnement aux caractéristiques propres de leurs massifs, dans un second temps (§ 2.).

Paragraphe 1. La préservation des montagnes : une obligation générale mondiale

La publication « Signaux alpins » donne une justification convaincante du besoin de préservation du massif des Alpes : « [l]es Alpes ont aussi une fonction exceptionnelle pour la sauvegarde de la biodiversité en Europe. Des conditions très variées (vallées sèches et zones très arrosées, profils altimétriques, géologie complexe, paysage naturel et culturel) donnent lieu à plusieurs habitats, et par conséquent à une très grande diversité d'espèces animales et végétales. On estime que les Alpes comptent à elles seules quelques 5 000 plantes vasculaires, c'est-à-dire 3/7 de la flore européenne (Ozenda, 1988). Les espaces protégés jouent un rôle fondamental pour leur sauvegarde. (...) Or, pour le développement durable de la biodiversité dans l'arc alpin, il faut aussi considérer les zones en dehors des espaces protégés. Conformément à l'art. 12 du protocole « Protection de la nature et entretien des paysages », les Parties contractantes prennent les mesures adéquates pour la mise en œuvre d'un réseau écologique transfrontalier dans l'espace alpin »¹¹⁶⁸.

Ces justifications d'une préservation générale à l'échelle internationale ne sont pas propres aux Alpes ; un raisonnement similaire pourrait être appliqué à toutes les montagnes du monde. Cette conclusion, comme nous le verrons, est confirmée par l'ONU. Ce paragraphe identifiera les bases juridiques de l'obligation de préservation de l'environnement dans les normes du DTM. Ces normes ont été reconnues à l'échelle mondiale par l'ONU et pas des outils qui sont spécifiques à certains massifs : les Andes, les Alpes et les Carpates. Comme le précise la publication « Signaux alpins », citée plus haut, la préservation des particularités du massif ne se limite pas à des zones protégées. Il s'agit d'une obligation générale sur toutes les zones de montagne. Cette vision large de la préservation des montagnes ressort du principe récurrent de « connectivité » et de mise en « réseaux » des aires protégées, notamment dans le but d'assurer des couloirs de migration.

Nous identifierons, dans un premier temps, les formulations de cette obligation générale de préservation dans les différentes normes de l'ONU (A) et, dans un deuxième temps, celles figurant dans des textes propres à certains massifs (B). Dans un troisième temps, les principes de « zones tampons » et de « couloirs de protection » et leur reconnaissance universelle seront traités (C).

¹¹⁶⁸ Secrétariat de la Convention alpine, Signaux alpins 1 - Convention alpine : Ouvrage de référence, Secrétariat de la Convention alpine, Innsbruck, 2e ed, 2010, p. 50

A. La préservation des montagnes justifiée et reconnue dans les normes mondiales du DTM

Les normes du DTM font référence à l'importance du développement de la montagne et au fait que ce dernier doit se faire de manière durable. En conséquence, la protection et la préservation de l'environnement montagnard sont demandées explicitement et de manière récurrente par ces mêmes normes. Il convient à présent de détailler la base juridique d'une obligation générale de préserver et de protéger l'environnement montagnard.

A titre d'exemple, la Déclaration d'Altaï (1998) reprend cette obligation générale de protection des montagnes : « [l]es soussignés ont donc conclu à la nécessité d'une politique régionale coordonnée pour la protection et le développement durable des montagnes de l'Altaï. (...) La Convention doit inclure les éléments clés de la protection et du développement, y compris les protocoles relatifs aux initiatives décrites ci-dessous »¹¹⁶⁹.

Les déclarations mondiales de la montagne de l'ONU¹¹⁷⁰ sont devenues plus courtes et plus souples dans chacune de leurs itérations. Cependant, la préservation de l'écosystème reste une thématique constante. D'après l'Action 21 (1992), les Gouvernements devraient « [p]rotéger les écosystèmes de montagne fragiles en envisageant des mécanismes adéquats notamment des instruments régionaux, juridiques et autres »¹¹⁷¹ ; et plus spécifiquement : « [c]réer des réserves naturelles appropriées »¹¹⁷². Le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable (2002) demande l'application « des programmes de lutte contre la déforestation, l'érosion, la dégradation des sols, la perte de biodiversité, la perturbation des débits et le retrait des glaciers »¹¹⁷³. L'Avenir que nous voulons (2012) demande simplement « des efforts supplémentaires en faveur de la préservation des écosystèmes montagneux »¹¹⁷⁴.

Des conventions internationales comme la Convention sur la diversité biologique (ci-après CBD) de 1992 et la Convention de Ramsar de 1971 ont édicté des normes spécifiques aux montagnes. Ces deux Conventions visent fondamentalement la préservation des ressources naturelles et ont

¹¹⁶⁹ Traduction de l'auteur, original en anglais : « *The undersigned have therefore concluded that there must be a coordinated regional policy for protection and sustainable development of the Altai Mountainareas. (...) The Convention must include the key components of protection and development, including protocols on the initiatives given below* ».

¹¹⁷⁰ Le chapitre 13 de l'Action 21 (1992) ; Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable (2002), paragraphe 42 ; Déclaration « L'avenir que nous voulons » (2012), paragraphes 210 - 212.

¹¹⁷¹ Action 21 (1992), paragraphe 13.8, c)

¹¹⁷² Action 21 (1992), paragraphe 13.6, g).

¹¹⁷³ Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable (2002), paragraphe 42. b).

¹¹⁷⁴ Déclaration « L'avenir que nous voulons » (2012), paragraphe 212.

accordé une attention spécifique à celle des montagnes. L'obligation de préserver l'environnement montagnard se retrouve explicitement dans ces textes mondiaux. Trois thématiques sont systématiques dans les trois « éléments » du programme de travail « montagne » de la CBD : la conservation, le développement durable et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques¹¹⁷⁵. Le besoin de conservation des montagnes est donc central dans le programme de la CBD. De plus, en détaillant son objet, le programme encourage ses Parties à mettre en œuvre tout autre programme de travail et initiatives de la CBD pour conserver la diversité biologique des montagnes¹¹⁷⁶. Les buts du programme rappellent également cette obligation de conservation : le But 1.2. est de « *Protéger, rétablir et restaurer la diversité biologique des montagnes* » et le But 1.5. est de « *Préserver la diversité génétique des écosystèmes de montagne, notamment par la protection et le maintien des connaissances et des pratiques traditionnelles* ».

La décision concernant la diversité biologique des montagnes de la CBD rappelle également l'aspect actif de préservation, en incitant ses signataires « *restaurer les écosystèmes de montagne dégradés, à protéger les processus dynamiques naturels et à préserver la diversité biologique afin de renforcer la capacité des écosystèmes de montagne de résister et de s'adapter aux changements climatiques, ou de se rétablir après avoir subi leurs effets négatifs, notamment en créant des corridors* »¹¹⁷⁷. La CBD rajoute aussi une obligation positive « *d'empêcher l'introduction d'espèces exotiques envahissantes et, lorsque ces espèces ont déjà été introduites, de maîtriser et d'éliminer leurs effets préjudiciables sur la diversité biologique* », et d'une manière plus générale de prévenir les « *pressions exercées sur les écosystèmes de montagne* »¹¹⁷⁸.

¹¹⁷⁵ Le Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, contient les trois éléments suivants : Élément 1 du Programme : « actions directes en faveur de la conservation, du développement durable et du partage des avantages » ; Élément 2 du Programme : « moyens d'application pour la conservation, l'utilisation durable et le partage des avantages » ; Élément 3 du Programme : « actions d'appui à la conservation, à l'utilisation durable et au partage des avantages ».

¹¹⁷⁶ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, partie B, paragraphe 9.

¹¹⁷⁷ *Ibid.*, paragraphe 1.2.1.

¹¹⁷⁸ *Ibid.*, paragraphe 1.1.4. : « *Élaborer des stratégies, destinées spécialement aux écosystèmes de montagne, en vue d'empêcher l'introduction d'espèces exotiques envahissantes et, lorsque ces espèces ont déjà été introduites, de maîtriser et d'éliminer leurs effets préjudiciables sur la diversité biologique* » et paragraphe 1.1.6. : « *Appliquer des mesures propres à réduire et prévenir les principales pressions exercées sur les écosystèmes de montagne, tels le déboisement, le morcellement, l'exploitation non durable, le reboisement ou le boisement inadaptés, les feux de forêt d'origine anthropique, le surpâturage, les pratiques minières inadaptées et l'expansion urbaine qui se traduisent par la dégradation des terres, la dégradation des écosystèmes des eaux intérieures, la modification de l'écoulement des eaux et les pertes de diversité biologique qui s'ensuivent (voir aussi la décision VI/22)* ».

Les deux résolutions spécifiques aux montagnes de la Convention de Ramsar sont aussi explicites à propos de l'importance de la conservation des montagnes. La Résolution VIII.12 invite ses « Parties contractantes à élaborer, s'il y a lieu, des plans et stratégies nationaux, régionaux ou locaux pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides de montagne »¹¹⁷⁹.

B. La notion de préservation adaptée aux spécificités de certains massifs

Cette analyse des normes du DTM propres à un massif traitera dans un premier temps les Conventions des Alpes et des Carpates (1). Dans un second temps, les normes spécifiques aux Andes seront étudiées (2).

1) Une reconnaissance du principe dans les premières normes du DTM

Les Parties contractantes à la Convention alpine ont l'obligation générale d'assurer « une politique globale de préservation et de protection des Alpes »¹¹⁸⁰. De plus, la thématique de la préservation des Alpes est récurrente dans sa description des thématiques de ses futurs Protocoles¹¹⁸¹. Les seules exceptions sont les thématiques de « la population et la culture », des « transports », de « l'énergie » et des « déchets »¹¹⁸². L'aspect relatif à la préservation de l'environnement alpin est souligné par le Protocole « la Protection de la nature et entretien des paysages » : « [l]'objectif du présent protocole est, en application de la Convention alpine et en prenant également en compte les intérêts de la population locale, de convenir de règles internationales en vue d'assurer la protection, la gestion et si nécessaire, la restauration de la nature et des paysages de telle manière que le fonctionnement des écosystèmes, la conservation des éléments du paysage et des espèces animales et végétales sauvages, y compris de leurs habitats naturels, la capacité de régénération et de production à long terme du patrimoine naturel, la diversité, l'originalité et la beauté des paysages naturels et ruraux dans leur ensemble soient garantis durablement, ainsi que de promouvoir la coopération des Parties contractantes nécessaire à cette fin »¹¹⁸³. Cette obligation de protection ne se limite pas aux espaces protégés, mais s'étend de manière générale au massif.

¹¹⁷⁹ Résolution VIII.12.2002 de la Convention de Ramsar de 1971 « Renforcer l'utilisation rationnelle et la conservation des zones humides de montagne », paragraphe 18.

¹¹⁸⁰ Convention alpine (1991), article 2 « Obligations générales », paragraphe 1.

¹¹⁸¹ Convention alpine (1991), article 2 « obligations générales », paragraphes b) - i).

¹¹⁸² Convention alpine (1991), article 2, paragraphes a), j), k) et l), respectivement.

¹¹⁸³ Protocole de la Convention alpine « la Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 1 « Objectif ».

La Convention des Carpates reprend cette obligation générale de préservation des milieux montagnards¹¹⁸⁴ et prévoit des outils spécifiques pour remplir cet objectif : en l'occurrence la création d'un « réseau écologique dans les Carpates », intégré dans le « réseau écologique pan-européen ». Les parties à la Convention doivent également établir et soutenir un « réseau des zones protégées des Carpates »¹¹⁸⁵. Cette obligation de préservation s'étend au-delà des zones protégées ; en effet, les parties à la Convention doivent prendre en compte cette obligation dans tous les aspects de leur politique affectant le massif¹¹⁸⁶. De plus, une obligation de préserver les écosystèmes montagnards est rendue explicite par la Convention des Carpates (2003) : « [l]es parties poursuivent des politiques visant la conservation, l'utilisation durable et la restauration de la diversité biologique et paysagère dans l'ensemble des Carpates. Les parties prennent les mesures appropriées pour assurer un niveau élevé de protection et d'utilisation durable »¹¹⁸⁷. Cette obligation de préservation et de protection des

¹¹⁸⁴ Convention des Carpates (2003), article 5 : « 1. Les parties poursuivront des politiques d'aménagement du territoire visant la protection et le développement durable des Carpates, qui tiennent compte des conditions écologiques et socio-économiques spécifiques des Carpates et de leurs écosystèmes montagneux, et apportent des avantages aux populations locales. (...) 3. Lors de l'élaboration de ces politiques et de ces programmes d'aménagement du territoire, une attention particulière devra notamment être accordée à : (...) (b) la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « 1. The Parties shall pursue policies of spatial planning aimed at the protection and sustainable development of the Carpathians, which shall take into account the specific ecological and socio-economic conditions in the Carpathians and their mountain ecosystems, and provide benefits to the local people. (...) 3. In developing spatial planning policies and programmes, particular attention should, inter alia, be paid to : (...) (b) conservation and sustainable use of natural resources » ; Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 1 « General objectives and principles », paragraphe 1 ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 1 « General objective and principles » ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 1 « General obligations » paragraphe 2, sous-paragraphes a), e), f), g), h), j), k), l), o) ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 1 « General objectives and principles », paragraphe 2, sous-paragraphe b) ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 4 « Integration of the objectives of Sustainable Transport and transport- infrastructure development in the Carpathians », paragraphe 1.

¹¹⁸⁵ Convention des Carpates (2003), article 4 « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity », paragraphe 5 ; Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 9 « Continuity and connectivity of natural and semi-natural habitats, ecological network in the Carpathians », paragraphe 3 et article 14 « Carpathian Network of Protected Areas », paragraphe 1 ; Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/DOC7 (2011), Objective 6 « Supporting cooperation under the Carpathian Network of Protected Areas ».

¹¹⁸⁶ Convention des Carpates (2003), préambule, paragraphe 5 ; Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 1 « General objectives and principles », paragraphe 3 : « Par conséquent, les parties coopéreront notamment à : (...) (g) l'établissement de réseaux écologiques dans les Carpates, l'amélioration de la conservation ainsi que de la gestion durable de la diversité biologique et paysagère dans les zones situées en dehors des zones protégées » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « The Parties shall therefore cooperate especially on the: (...) (g) establishment of ecological networks in the Carpathians and enhancing conservation and sustainable management of biological and landscape diversity in the areas outside of protected areas » ; article 15 « Enhancing conservation and sustainable management in the areas outside of protected areas », paragraphe 1 : « Chaque Partie prend des mesures sur son territoire national dans le but de renforcer la conservation et la gestion durable dans les zones situées en dehors des zones protégées dans les Carpates » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « Each Party shall take measures in its national territory with the Objective to enhance conservation and sustainable management in the areas outside of protected areas in the Carpathians ».

¹¹⁸⁷ Convention des Carpates (2003), article 4.1 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « The Parties shall pursue policies aiming at conservation, sustainable use and restoration of biological and landscape diversity throughout the Carpathians. The Parties shall take appropriate measures to ensure a high level of protection and sustainable use ».

Carpates est reprise dans l'article 2 de la Convention, intitulé « Objectifs généraux et principes »¹¹⁸⁸.

2) Une reprise du principe dans des normes visant les Andes

L'approche du Conseil des Andes (ci-après la CAN) se fonde sur l'approche par écosystèmes et une approche *ex situ* à la conservation (conservation d'une espèce hors de son lieu de vie naturel). La CAN précise ce concept d'*ex situ* : « *il existe différents types de conservation ex situ. Les espèces destinées à l'alimentation et à l'agriculture sont généralement conservées dans des banques de matériel génétique. Les espèces d'animaux sauvages conservés dans des centres dédiés à la faune sauvage, qui sont divisés en centres pour animaux (zoos, centres de sauvetage, centres de transit, zoos d'élevage et musées) et en centres de plantes (jardins botaniques, pépinières et herbiers)* »¹¹⁸⁹. Cet aspect de la préservation est particulièrement important dans les Andes, qui accueillent de nombreuses espèces endémiques. Le critère commun de ces zones protégées est la présence d'une variété d'espèces endémiques. En effet, « *la région andine tropicale compte de 45 000 à 50 000 plantes vasculaires, dont 20 000 sont endémiques; 1 666 espèces d'oiseaux (677 endémiques), 1 309 espèces d'amphibiens et de reptiles (822 endémiques); 414 espèces de mammifères (68 endémiques); et 3 389 espèces de vertébrés (à l'exclusion des poissons), dont 1 567 sont endémiques* »¹¹⁹⁰.

Il convient de préciser que la CAN adopte une approche relativement souple, peut-être tristement réaliste, des espèces invasives étrangères à l'écosystème. Contrairement à d'autres normes du DTM qui posent une obligation d'interdire la propagation de ces espèces, la stratégie régionale de la CAN sur la biodiversité demande simplement leur gestion en vue d'une éradication potentielle¹¹⁹¹.

La CAN a identifié des zones qui doivent non seulement être protégées, mais qui sont également transfrontalières. L'objectif principal de ces zones est de préserver la diversité biologique¹¹⁹². La CAN a identifié vingt aires protégées dans des zones transfrontalières et cinq d'entre elles présentent un potentiel de gestion binationale coordonnée. Deux exemples spécifiques

¹¹⁸⁸ Traduction de l'auteur, original en anglais : « *General objectives and principles* ».

¹¹⁸⁹ Décision 523 du Conseil de ministres des affaires étrangères de la CAN, 2002, p. 18 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *There are different kinds of ex situ conservation. Species for food and agriculture are usually conserved in germplasm banks and wildlife species are kept in wildlife centers, which are divided into animal centers (zoos, rescue centers, transit centers, breeding zoos, and museums) and plant centers (botanical gardens, nurseries, herbaria)* ».

¹¹⁹⁰ La Stratégie se trouve dans l'Annexe de la Décision 523 du Conseil de ministres des affaires étrangères de la CAN, 2002 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *The tropical Andean region has 45,000 to 50,000 vascular plants, of which 20,000 are endemic; 1,666 species of birds (677 endemic), 1,309 species of amphibians and reptiles (822 endemic); 414 species of mammals (68 endemic); and 3,389 species of vertebrates (excluding fish), of which 1,567 are endemic* ».

¹¹⁹¹ La Stratégie se trouve dans l'Annexe de la Décision 523 du Conseil des ministres des affaires étrangères de la CAN, 2002, Line of action 9, p. 52.

¹¹⁹² *Ibid.*, p. 18.

sont donnés. Premièrement, la réserve de Tambopata Candamo et le parc national Bahuaja Sonene au Pérou, qui bordent le parc national Madidi en Bolivie. Deuxièmement, le parc national de Tamá, qui se trouve des deux côtés de la frontière entre la Colombie et le Venezuela.

Cette obligation générale de préservation se retrouve dans les autres normes du DTM propres aux Andes. La Résolution VIII.39 sur les zones humides des Andes invite ses « [p]arties contractantes concernées à établir des programmes de travail spécifiques pour les zones humides des hautes Andes et les bassins qu'elles alimentent, afin de conserver la diversité biologique précieuse de ces zones humides, leurs fonctions de régulation de l'eau et d'espace vital pour de nombreuses communautés paysannes et locales et populations autochtones » et les encourage « à accorder la priorité à l'étude de leur législation, de leurs politiques et de leurs incitations directement ou indirectement relatives aux zones humides des hautes Andes et à préparer des stratégies nationales complémentaires conçues pour garantir l'utilisation rationnelle et la conservation »¹¹⁹³. La stratégie régionale du Conseil des Andes comprend une obligation de conservation d'écosystèmes transfrontaliers et d'espèces menacées¹¹⁹⁴. Les actions prioritaires du Plan d'Action de l'Initiative andine (2007)¹¹⁹⁵ comprennent la « Conservation des écosystèmes ainsi que la préservation de la biodiversité et du patrimoine culturel et national »¹¹⁹⁶. Le paragraphe 2 de la Déclaration de Tucuman (2007) fait référence aux déclarations mondiales du développement durable des montagnes.

C. Une vision large de la préservation avec une portée dépassant les « zones protégées »

« Bien que les systèmes de montagne soient bien représentés dans le réseau mondial des aires protégées, ces zones sont pour la plupart isolées, ne couvrant que des montagnes de manière individuelle et se limitant aux altitudes élevées, ce qui constitue une faiblesse majeure. La connectivité entre ces « îlots suspendus » est plus que nécessaire, qu'elle se fasse le long des chaînes de montagnes ou selon des groupements biogéographiques, pour la survie et la viabilité des espèces »¹¹⁹⁷. En effet, la préservation des habitats, de la faune et de la flore spécifiques aux montagnes nécessite une approche raisonnée et factuelle. Les éléments à protéger, notamment la faune, sont mobiles et migrent,

¹¹⁹³ Résolution VIII.39.2002 de la Convention de Ramsar de 1971 « Les zones humides des hautes Andes : des écosystèmes stratégiques », paragraphe 14.

¹¹⁹⁴ La Stratégie se trouve dans l'Annexe de la Décision 523 du Conseil des ministres des affaires étrangères de la CAN, 2002, p. 67 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « Conservation of transboundary ecosystems and threatened species ».

¹¹⁹⁵ Titre espagnol original : « 2007. Primera reunión subregional andina de la Iniciativa de los Andes. Plan de acción para el desarrollo sostenible de las montañas andinas ».

¹¹⁹⁶ Traduction de l'auteur, original en espagnol : « Conservación de los ecosistemas y preservación de la biodiversidad y del patrimonio cultural y nacional ».

¹¹⁹⁷ Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, UNEP/CBD/SBSTTA/14/2, « Examen approfondi de la mise en œuvre du plan de travail sur la diversité biologique des montagnes », 2010, p. 9.

dans certains cas, avec les saisons. Cependant, les mouvements de la faune nécessitent un contexte environnemental, soit une préservation de certaines zones de flore ou de certains habitats, même dans les zones développées. Pour ces raisons, une préservation et une protection pertinente des éléments naturels de la montagne ne sont pas toujours limitées à des « îlots isolés ».

Les corridors de circulation, ou les zones tampons, permettent un compromis entre la protection « pure » (l'absence d'activité) et la tolérance de certaines activités humaines tant qu'elles ne nuisent pas à certains objectifs prédéfinis. Les textes du DTM reflètent ces besoins. Par exemple, un projet coopératif pour la période 2007 à 2013 entre les Alpes et les Carpates a permis la création d'un couloir de migration entre les territoires de la Slovaquie et de l'Autriche¹¹⁹⁸.

Les notions de « connectivité écologique » et de « zones tampons » sont reprises de manière systématique dans la Convention des Carpates, ses protocoles et ses stratégies¹¹⁹⁹. Son Protocole « Forêt » définit la notion de réseaux écologiques comme un « *système de zones qui sont liées écologiquement et physiquement, comprenant des zones centrales, des couloirs et des zones tampons* »¹²⁰⁰. Le Protocole « Transports » de la Convention des Carpates définit la connectivité écologique comme « *la connexion d'éléments écologiques et de paysages (habitats semi-naturels, zones naturelles ou zones tampons, corridors biologiques) entre eux. Cette liaison peut être du point de vue de l'individu, d'une espèce, d'une population ou d'une association de ces entités, que ce soit pour tout ou une partie de leur développement. Cette connexion peut être pour un moment donné ou pour une période donnée et doit être dans l'objectif d'améliorer l'accessibilité des champs et des*

¹¹⁹⁸ Projet « Corridor Alpes-Carpates » de l'Union européenne, voir :

http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/projects/austria/innovative-alps-carpathians-corridor-re-establishes-a-major-migration-route-for-wild-animals

¹¹⁹⁹ Convention des Carpates (2003), article 4 « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity », paragraphe 1 ; Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 9 « Continuity and connectivity of natural and semi-natural habitats, ecological network in the Carpathians », paragraphes 1 et 2 ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 21 « Managing impacts of tourism on the biological and landscape diversity of the Carpathians », paragraphe 2, sous-paragraphes b) et c) ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 21 « Managing impacts of tourism on the biological and landscape diversity of the Carpathians », paragraphe 2, sous-paragraphe b) ; Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/DOC7 (2011), Objective 4 « Continuity and connectivity of natural and semi-natural habitats; ecological network in the Carpathians; enhancing conservation and sustainable management inside and outside the protected areas », Action 4.1. « Identify areas to be included in an ecological network in the Carpathians », paragraphes a) et b) et Objective 7 « Development and implementation of management plans », Action 7.1.

¹²⁰⁰ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 7 « Definitions », paragraphe c) (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *system of areas which are ecologically and physically linked, consisting of core areas, corridors and buffer zones* ».

ressources pour la faune et la flore »¹²⁰¹. La Convention alpine traite de ces notions seulement dans son Protocole « Énergie »¹²⁰². Celle-ci sont également reprises par la CBD, qui établit que les parties pourront préserver les écosystèmes de montagne en « *créant des corridors et en prenant les mesures appropriées visant à maintenir les fonctions écologiques des corridors naturels, quand il y a lieu, pour permettre la migration verticale des espèces et en veillant à maintenir des effectifs de populations minimaux et viables pour permettre une adaptation génétique à l'évolution des conditions du milieu* »¹²⁰³.

Paragraphe 2. La préservation des montagnes : une obligation détaillée en Europe

Les Conventions des Alpes et des Carpates avec leurs protocoles établissent une obligation générale de préservation des caractéristiques des massifs qu'elles visent. Contrairement à d'autres normes du DTM citées plus haut, ces conventions sont assorties de textes plus détaillés, liés à leurs contextes respectifs.

Ce paragraphe permettra de définir, dans le contexte de chaque massif, des spécificités des montagnes à protéger. Plus précisément, il identifiera les critères de création de zones à protéger et les obligations positives découlant du principe de préservation. La prévention des organismes génétiquement modifiés (ci-après OGM), les espèces étrangères invasives et l'obligation de créer de nouvelles zones protégées feront l'attention particulière. Avec cette approche, nous étudierons d'abord la concrétisation du principe de préservation dans la Convention alpine (A). Nous traiterons ensuite de ces thématiques dans la Convention des Carpates (B).

¹²⁰¹ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 3 « Définitions », paragraphe c) (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *the binding or connecting of eco-landscape elements (semi-natural, natural habitats or buffer zones, biological corridors) between them, from the point of view of an individual, a species, a population or an association of these entities, for whole or part of their developmental stage, at a given time or for a period given to improve the accessibility of the fields and resources for fauna and flora* ».

¹²⁰² Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), préambule, article 2 « Engagements fondamentaux », paragraphe 4 : « *Les Parties contractantes préservent les espaces protégés avec leurs zones-tampons, les autres zones de protection et de tranquillité ainsi que les zones intactes du point de vue de la nature et du paysage; elles optimisent les infrastructures énergétiques en fonction des différents niveaux de vulnérabilité, de tolérance et de détérioration en cours de l'écosystème alpin* » ; article 7 « Énergie hydroélectrique », paragraphe 3 et article 10 « Transport et distribution d'énergie », paragraphe 3.

¹²⁰³ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004), paragraphe 1.2.1.

A. Une diversité d'approches du principe de préservation dans le massif alpin

Dans ce développement sur la préservation dans les normes alpines, nous traiterons dans un premier temps de sa concrétisation la plus « intuitive » : la délimitation de zones à préserver et les obligations qui en découlent (1). Cependant, le principe de préservation s'applique en dehors de ces zones. En conséquence, un des compromis entre ce principe et certaines activités humaines concrétisé par la notion de zones de tranquillité est apparu dans les normes de la Convention alpine et de ses protocoles. Cette notion sera étudiée dans un deuxième temps (2). Dans un troisième temps, le réseau de zones protégées dans les Alpes « Alparc » sera traité (3).

1) Des limitations au développement accompagnées d'obligations positives

Le Protocole « Paysage » de la Convention alpine donne certains critères d'identification des zones à protéger, conserver et réhabiliter : des territoires à « forte valeur écologique et culturelle », aux cours d'eau et à d'autres bases naturelles de la vie¹²⁰⁴. Dans l'aménagement du territoire : « les habitats naturels et proches de leur état naturel des espèces animales et végétales sauvages et les autres éléments caractéristiques des paysages naturels et ruraux » doivent être préservés et améliorés¹²⁰⁵.

D'autres éléments à protéger au niveau international sont identifiés par le Protocole précité, comme ceux des « paysages naturels et ruraux dignes d'être protégés » ou « méritant d'être protégés », les réseaux de biotopes¹²⁰⁶ et la « protection des espèces animales et végétales sauvages, de leur diversité et de leurs habitats »¹²⁰⁷. Ces notions de zones « dignes » ou « méritant » d'être protégées, de zones caractéristiques ou d'un intérêt particulier sont reprises par le Protocole « Protection des sols » (1998)¹²⁰⁸. D'une manière plus générale, le Protocole « Protection de la nature et entretien des paysages » souligne l'importance de la protection de zones spécifiques aux

¹²⁰⁴ Protocole de la Convention alpine « la Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 9 « Contenu des plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable », paragraphe 2, sous-paragraphe c) et d) et paragraphe 4, sous-paragraphe a).

¹²⁰⁵ *Ibid.*, article 8 « Aménagement ».

¹²⁰⁶ La préservation des biotopes est développée dans le Protocole de la Convention alpine « la Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 13 « Protection de types de biotopes », paragraphe 1 : « Les Parties contractantes s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour garantir une conservation à long terme et quantitativement suffisante des types de biotopes naturels et proches de leur état naturel, de même qu'une répartition territoriale conforme à leurs fonctions. Elles peuvent encourager de plus la renaturalisation d'habitats détériorés ».

¹²⁰⁷ Protocole de la Convention alpine « la Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 3 « Coopération internationale », paragraphe 1. Le principe de protection et de préservation se retrouve aussi dans l'article 10 « Protection de base », paragraphes 1 et 2 ; cette notion est reprise, avec la proposition que les zones « dignes d'être protégées » soit « reconnue[s] », dans l'article 12 « Réseau écologique » du même Protocole.

¹²⁰⁸ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 6 « Délimitations de zones ».

écosystèmes du massif : « *la conservation des éléments du paysage et des espèces animales et végétales sauvages, y compris de leurs habitats naturels, la capacité de régénération et de production à long terme du patrimoine naturel, la diversité, l'originalité et la beauté des paysages naturels et ruraux dans leur ensemble soient garantis durablement* »¹²⁰⁹. Le Protocole « Agriculture de montagne » ajoute les critères d'« *éléments traditionnels du paysage rural (bois, lisières de forêt, haies, bosquets, prairies humides, sèches et maigres, alpages)* » à protéger et à rétablir. Paradoxalement, cette préservation peut se faire à travers l'exploitation¹²¹⁰.

Le Protocole « Paysage » donne également des indications sur les objectifs de protection de l'environnement alpin. Cette protection doit garantir « *une conservation à long terme et quantitativement suffisante des types de biotopes naturels et proches de leur état naturel, de même qu'une répartition territoriale conforme à leurs fonctions* ». Au-delà de la protection, les signataires doivent également encourager la « *renaturalisation* » d'habitats détériorés¹²¹¹. La faune et la flore à protéger doivent être indigènes et spécifiques aux Alpes¹²¹². L'habitat qui leur est destiné doit être d'une dimension suffisante pour conserver leur population. Les espèces menacées doivent être identifiées et protégées rapidement¹²¹³. Au-delà de la protection de la faune et de la flore, le Protocole « Paysage » demande la réintroduction et la propagation d'espèces indigènes sous certaines conditions¹²¹⁴.

Le Protocole « Forêts de montagne » (1998) fixe des règles spécifiques à sa thématique. Dans le cadre des forêts alpines, les États signataires doivent délimiter plusieurs zones de forêts naturelles¹²¹⁵ représentatives des différents écosystèmes forestiers montagnards sur leur territoire. Ces zones doivent être suffisamment grandes pour garantir leur dynamique naturelle et une protection de la nature. Cette délimitation doit conduire à arrêter toute exploitation ou à l'adapter à l'objectif de la réserve¹²¹⁶. Si nécessaire les parties signataires doivent se coordonner pour créer des zones protégées transnationales. L'exploitation des zones forestières protégées doit être interdite ou adaptée

¹²⁰⁹ Protocole de la Convention alpine « la Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 1er « Objectif ».

¹²¹⁰ Protocole à la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 8 « Aménagement du territoire et paysage rural », paragraphe 3.

¹²¹¹ Protocole de la Convention alpine « la Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 13 « Protection de types de biotopes », paragraphe 1.

¹²¹² *Ibid.*, article 14 « Protection des espèces », paragraphe 1 : « *Les Parties contractantes s'engagent à prendre des mesures appropriées pour conserver les espèces animales et végétales indigènes dans leur diversité spécifique* ».

¹²¹³ *Ibid.*, article 14 « Protection des espèces », paragraphe 1.

¹²¹⁴ *Ibid.*, article 16 « Réintroduction d'espèces indigènes », paragraphe 1.

¹²¹⁵ Les forêts naturelles sont aussi appelées « forêts primaires » (ce sont celles qui ont connu peu ou aucune exploitation humaine).

¹²¹⁶ Protocole de la Convention alpine « Forêt de montagne » (1996), article 10 « Réserves de forêt naturelle », paragraphes 1, 2 et 3.

à cet objectif¹²¹⁷.

Des exemples plus spécifiques de préservation et de gestion des ressources alpines sont donnés par le Protocole « Forêts de montagne » (1996). Ce texte vise deux thématiques en rapport avec lesquelles les activités humaines sont à interdire : le pâturage en forêt, et son utilisation à des fins récréatives. Ces deux activités doivent être interdites ou limitées pour garantir la régénération des forêts notamment en préservant les sols et la fonction protectrice des forêts¹²¹⁸. Ces fonctions impliquent la préservation ou la limitation de toutes autres activités humaines. En effet, selon l'extrait suivant du Protocole, « *les Parties contractantes s'engagent à accorder la priorité à cette fonction protectrice et à orienter leur gestion forestière selon l'objectif de protection. Ces forêts de montagne doivent être conservées sur le site même* »¹²¹⁹.

Une approche similaire existe pour la protection des sols, une interdiction d'activité humaine étant nécessaire pour préserver des zones uniques ou qui assurent une fonction environnementale (dans ce cas, le captage d'eau)¹²²⁰. Cet aspect « aquatique » des zones à protéger est renforcé et étendu aux zones à tourbières naturelles ainsi qu'aux zones marécageuses¹²²¹. L'objectif de préservation de milieux naturels s'accompagne d'une volonté de prévenir l'érosion des sols et ses conséquences en termes de glissements de terrain¹²²².

Le Protocole « Énergie » (1998) demande également la préservation de certaines zones en limitant l'exploitation des Alpes : les zones tampons, les zones de tranquillité, les écosystèmes très sensibles, les zones intactes du point de vue de la nature et du paysage ainsi que de l'avifaune¹²²³. Cette préservation prend la forme d'une absence de développement d'infrastructures énergétiques (telle que des lignes de transport d'énergie) ou de leur limitation si elles sont pertinentes (comme dans le cas de l'énergie hydraulique avec les barrages)¹²²⁴.

¹²¹⁷ *Ibid.*, article 6 « Réserves de forêt naturelle », paragraphes 1, 2 et 3.

¹²¹⁸ *Ibid.*, article 2 « Prise en considération des objectifs dans les autres politiques », paragraphes c) et d).

¹²¹⁹ *Ibid.*, article 6 « Fonction protectrice de la forêt de montagne », paragraphes 1 et 2.

¹²²⁰ *Ibid.*, article 8 « Utilisation économe et extraction des matières premières en ménageant les sols », paragraphe 2.

¹²²¹ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 9 « Préservation des sols des zones humides et des tourbières », paragraphes 1, 2 et 3 : « 1. *Les Parties contractantes s'engagent à préserver les tourbières hautes et basses. A cet effet, il convient à moyen terme de viser à recourir entièrement à un substitut de la tourbe* ».

¹²²² *Ibid.*, article 11 « Délimitation et traitement des zones des Alpes menacées par l'érosion », paragraphe 2.

¹²²³ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 2 « Engagements fondamentaux », paragraphe 4 ; article 10 « Transport et distribution d'énergie », paragraphes 1 et 3.

¹²²⁴ *Ibid.*, article 7 « Énergie hydroélectrique », paragraphe 1 : « *Les Parties contractantes assurent le maintien des fonctions écologiques des cours d'eau et l'intégrité des paysages à travers des mesures appropriées, comme la détermination de débits minimaux, la mise en œuvre de normes pour la réduction des fluctuations artificielles du niveau d'eau et la garantie de la migration de la faune, pour les nouvelles centrales hydroélectriques et lorsque cela est possible, pour celles déjà existantes* ».

2) Des zones de tranquillité : un compromis de la Convention alpine

Le Protocole « Paysage » ne rend pas la création de nouveaux espaces protégés obligatoire, mais l'envisage seulement « *si possible* »¹²²⁵. L'obligation des États est seulement de maintenir les espaces existants, qui sont essentiels, mais n'ont qu'un impact limité. La publication de la Convention alpine « Signaux alpins » (précitée) encourage les parties à la Convention alpine à combler cette lacune : « [i]l faut toutefois préciser que ces espaces se concentrent surtout aux grandes altitudes, où il y a peu de conflits d'usage (Broggi et al. 1999). Or, pour le développement durable de la biodiversité dans l'arc alpin, il faut aussi considérer les zones en dehors des espaces protégés »¹²²⁶.

Une solution pragmatique pour la création de zones protégées dans les secteurs présentant un intérêt économique (où il existe un « *conflit d'usage* », pour reprendre l'expression des « Signaux alpins ») est la notion de « zone de tranquillité » donnée par le Protocole « Paysage ». Ses signataires doivent encourager : « *la création d'autres zones protégées et de zones de tranquillité, garantissant la priorité aux espèces animales et végétales sauvages. Elles œuvrent afin de garantir dans ces zones l'absence de nuisances susceptibles de gêner le libre déroulement des processus écologiques caractéristiques de ces espèces, et réduisent ou interdisent toute forme d'exploitation non compatible avec le déroulement des processus écologiques dans ces zones* »¹²²⁷. Au-delà de la définition précise des zones de tranquillité, le Protocole « Paysage » demande « *la délimitation des zones de tranquillité et d'autres zones où les constructions, les équipements et d'autres activités dommageables seront limités ou interdits* »¹²²⁸. L'approche est donc souple et laisse une liberté d'application importante aux États signataires de la Convention.

Le Protocole « Tourisme » (1998) ajoute que ses signataires s'engagent à créer des zones de tranquillité, conformément à leur réglementation et d'après des critères écologiques, dans lesquelles il n'y aura aucun aménagement touristique¹²²⁹. En outre, les États s'engagent à ce que « *les permis de*

¹²²⁵ *Ibid.*, article 11 « Espaces protégés », paragraphe 1 : « *Les Parties contractantes s'engagent à conserver, à gérer, et, le cas échéant, à agrandir les espaces protégés existants dans le but pour lequel ils ont été créés, ainsi qu'à délimiter, dans la mesure du possible, de nouveaux espaces protégés. Elles prennent toute mesure appropriée pour éviter la détérioration ou la destruction de ces espaces protégés* ».

¹²²⁶ Secrétariat de la Convention alpine, Signaux alpins 1 - Convention alpine : Ouvrage de référence, [...] *op. cit.*, p. 50.

¹²²⁷ Protocole de la Convention alpine « la Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 11 « Espaces protégés », paragraphe 4.

¹²²⁸ *Ibid.*, article 9 « Contenu des plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable », paragraphe 4, sous-paragraphe b).

¹²²⁹ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 10 « Zones de tranquillité » : « *Les Parties contractantes s'engagent, conformément à leurs réglementations et d'après des critères écologiques, à délimiter des zones de tranquillité où l'on renonce aux aménagements touristiques* ».

*construction et de nivellement des pistes de ski ne soient accordés qu'exceptionnellement dans les forêts ayant une fonction de protection et lorsque des mesures de compensation sont entreprises, et qu'aucun permis ne soit accordé dans les zones instables »*¹²³⁰.

Il convient de préciser que la notion de « zone de tranquillité » prévue par la Convention alpine et ses protocoles est vague. On pourrait cependant défendre l'approche retenue en considérant qu'elle s'inscrit dans une vision plus large et souple d'aire protégée, dont la dénomination, la définition et la délimitation exactes sont à la charge des États signataires, qui doivent en assumer la responsabilité de bonne foi. Un exemple de ce processus dans le contexte français correspond à la publication de l'ONG *Mountain Wilderness* intitulée « Les zones de tranquillité dans les Alpes françaises - Définition, délimitation et traduction dans le droit français »¹²³¹. Ce document adapte les indications larges des normes alpines à un contexte national précis. Il ne s'agit nullement d'un document officiel, mais il constitue un guide d'interprétation utile pour faire le lien entre la notion de zones de tranquillité au sens conventionnel et ses illustrations possibles à l'échelon national.

3) Le réseau Alparc : la concrétisation transnationale du principe de préservation

Le Protocole « Paysage » de la Convention alpine (1994) engage ses parties à créer et à maintenir des espaces protégés et, plus spécifiquement, à créer des parcs nationaux. Le Protocole ne clarifie pas dans son texte la nuance entre un espace protégé et un parc national. Il n'indique pas non plus les règles précises de gestion d'un espace protégé ; ces dernières relèvent des États signataires. Cette approche souple est cependant assistée par l'association « Alparc - le réseau alpin des espaces protégés », à travers une « *collaboration intense* » depuis 1995¹²³². Ce dernier a le statut d'observateur à la Convention alpine et a signé un mémorandum de coopération avec le Secrétariat de la Convention alpine en 2013. Le préambule de ce document indique que la fonction principale d'Alparc est la réalisation des objectifs du Protocole « Paysage ».

A partir de 2014, Alparc assure toutes les fonctions de la *Task Force Espaces Protégés* de la Convention alpine. Cette association donne des indications sur les différentes catégories de zones protégées comprises dans son réseau alpin¹²³³. La taille et le degré d'interventions humaines connaît

¹²³⁰ Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998), article 14 « Impacts d'infrastructures touristiques » paragraphe 1.

¹²³¹ Mountain Wilderness France, *Les zones de tranquillité dans les Alpes françaises - Définition, délimitation et traduction dans le droit français*, Grenoble, 2008, 48 p.

¹²³² Programme de travail pluriannuel de la Conférence alpine 2005-2010, MAP / PTPLE, 2005, p. 11.

¹²³³ Ces indications sont données sur le site internet : <http://alparc.org/fr/les-espaces-proteges/les-categories-d-epa>

des variations, mais est rarement totalement interdite. Les zones connaissant un « *fort degré de protection* » sont les parcs nationaux, mais même ces derniers peuvent admettre certaines activités humaines traditionnelles. Les réserves naturelles se rapprochent des parcs nationaux. La différence principale par rapport aux parcs nationaux est que les réserves ont pour mission de préserver une caractéristique précise : un habitat rare, une faune et une flore exceptionnelles ou une zone humide menacée.

Fondamentalement, Alparc (et en conséquence la Convention alpine) adopte une approche très souple de la notion d'espaces protégés : « [d]e nombreux autres statuts de protection existent, variables selon les Etats, et font partie du Réseau Alpin des Espaces Protégés : par exemple, les zones de tranquillité, les arrêtés de biotope, les « parcs de paysages protégés », les espaces naturels sensibles du Département de l'Isère, les sites classés, les réserves forestières, etc... ». Alparc référence également la classification d'espaces protégés donnée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (ci-après, l'IUCN) comme une indication de la notion d'espaces protégés¹²³⁴.

Ce manque de précision peut paraître surprenant, mais n'est pas problématique. En effet, la notion d'espace protégé est bien établie et est déjà codifiée par le droit existant. Elle renvoie à plusieurs approches qui varient selon les objectifs à atteindre. Il ne serait pas utile de codifier de manière excessive les différents types d'espaces protégés. En effet, le fait d'ajouter une définition supplémentaire alourdirait les systèmes existants. Même s'il est bien entendu utile d'harmoniser les pratiques et les règles des espaces protégés transfrontaliers¹²³⁵. Le principe général à tirer de cette liste est que les zones protégées excluent rarement toutes activités ou présence humaine. En effet, ces activités sont tolérées et doivent contribuer aux objectifs de préservation de l'espace.

B. Le principe de la préservation adapté aux spécificités du massif des Carpates

Dans notre étude du principe de préservation dans la Convention des Carpates, nous traiterons dans un premier temps les formulations de cette obligation dans la Convention et ses protocoles (1). Dans un second temps, nous détaillerons les précisions thématiques données par les protocoles de la Convention des Carpates (2).

¹²³⁴ Ces indications sont données sur le site internet de l'IUCN : <http://www.unep-wcmc.org/#?dashboard=show>

¹²³⁵ Protocole de la Convention alpine « la Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 12 « Réseau écologique ».

1) La préservation des caractéristiques des Carpates assortie d'obligations positives

Les signataires de la Convention des Carpates doivent mettre en place des politiques visant la conservation et la restauration¹²³⁶ de la biodiversité et des paysages des Carpates. Plus précisément, les habitats « naturels et semi-naturels » ainsi que la faune et la flore caractéristiques des Carpates ; la protection des espèces menacées, endémiques¹²³⁷ et les grands carnivores¹²³⁸. Une importance particulière est accordée aux « forêts vierges » des Carpates¹²³⁹. La gestion de la faune et de la flore endémique, notamment des espèces menacées, comprend leur préservation à long terme, mais également leur réintroduction dans certaines zones¹²⁴⁰. Cette préservation de la nature caractéristique du massif comprend également la prévention, le contrôle ou l'éradication de l'introduction d' « espèces invasives étrangères »¹²⁴¹ ou des OGM qui menacent l'écosystème¹²⁴². La Convention des Carpates indique également que les zones aquatiques des Carpates (les cours d'eaux naturels, sources, lacs, nappes phréatiques, les zones humides et leurs écosystèmes), essentielles à ses écosystèmes, doivent être préservées¹²⁴³. Cette protection aquatique doit prévenir les conséquences négatives des inondations et pollutions accidentelles de l'eau¹²⁴⁴.

Cette protection doit se faire dans le cadre d'un réseau écologique international, notamment à travers le Réseau des zones protégées des Carpates. Plus précisément, le Protocole « Paysage » demande l'harmonisation et la mise en œuvre de règles communes pour les zones protégées partagées

¹²³⁶ Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 10 « Restoration of degraded habitats » : « *Each Party shall take measures in its national territory with the Objective to restore degraded habitats in the Carpathians* ».

¹²³⁷ *Ibid.*, article 11 « Conservation and sustainable use of species of flora and fauna of the Carpathians ».

¹²³⁸ Tous ces critères sont donnés dans la Convention des Carpates (2003), article 4 « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity », paragraphes 1 et 2.

¹²³⁹ *Ibid.*, article 4 « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity » et article 7 « Sustainable agriculture and forestry ».

¹²⁴⁰ Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 12 « Conservation of endangered species including endemic species, and large carnivores of the Carpathians », paragraphes 2 et 3.

¹²⁴¹ Traduction du terme par l'auteur, original en anglais : « alien invasive species ».

¹²⁴² Convention des Carpates (2003), article 4 « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity », paragraphe 3 ; Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 13 « Prevention of the introduction of invasive alien species and/or genetically modified organisms threatening ecosystems, habitats or species, their control or eradication », paragraphe 1 ; Protocol on Sustainable Tourism to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians (2011), article 21 « Managing impacts of tourism on the biological and landscape diversity of the Carpathians », paragraphe 2, sous-paragraphe d).

¹²⁴³ Convention des Carpates (2003), article 6 « Sustainable and integrated water/river basin management », paragraphe c).

¹²⁴⁴ *Ibid.*, article 4 « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity », paragraphe 6, sous-paragraphe c).

au niveau international¹²⁴⁵. Cependant, cette attitude de préservation doit également exister en dehors des zones protégées¹²⁴⁶. Ces obligations sont reprises dans le Protocole « Paysage » de la Convention des Carpates¹²⁴⁷. La préservation n'est pas seulement celle d'espèces remarquables sur le plan écologique, mais aussi des espèces qui cumulent un intérêt culturel et traditionnel. En effet, : « *les parties prennent des mesures pour la protection et la gestion des paysages culturels traditionnels des Carpates qui présentent des caractéristiques traditionnelles exceptionnelles et une haute qualité écologique. Ces dernières comprennent les écosystèmes de montagne de valeur, d'habitats naturels et / ou précieux semi-naturels. Une attention particulière doit être accordée aux caractéristiques telles que les prairies en altitude, l'agrobiodiversité biologique, les ressources génétiques, les variétés de plantes cultivées et les connaissances écologiques traditionnelles pertinentes à ces thématiques* »¹²⁴⁸.

L'un des outils d'identification des éléments à protéger correspond à la création, la diffusion et l'harmonisation d'une « liste rouge » d'espèces de faune et de flore¹²⁴⁹. Cette dernière comprend une liste des habitats¹²⁵⁰ et des espèces des Carpates¹²⁵¹. Cette liste rouge a été créée et est maintenue sur la base de données nationales et transnationales. Ces informations sont compilées *BioREGIO Carpathians* et intégrées dans le *Carpathian Joint Biodiversity Information System (CJBIS)*. Dans le cadre de la coopération entre la Convention des Carpates et la Convention de Ramsar (1971), une classification précise des zones humides des Carpates est en cours d'élaboration¹²⁵².

¹²⁴⁵ Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 1 « General objectives and principles », paragraphe 3, sous-paragraphe a).

¹²⁴⁶ Convention des Carpates (2003), article 4 « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity », paragraphe 5.

¹²⁴⁷ Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 1 « General objectives and principles », paragraphe 3, b), c) et g) et article 6 « Participation of regional and local authorities, and other stakeholders », paragraphe 1.

¹²⁴⁸ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 9 « Protection and management of traditional cultural landscapes », paragraphe 1 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *the Parties shall take measures for the protection and management of traditional cultural landscapes of the Carpathians with outstanding traditional features and of high ecological quality, including the presence of valuable mountain ecosystems, natural and/or valuable semi-natural habitats, in particular grasslands, agro-biodiversity, genetic resources, cultivated plant varieties and the related traditional ecological knowledge* ».

¹²⁴⁹ *Ibid.*, article 21 « Managing impacts of tourism on the biological and landscape diversity of the Carpathians », paragraphe c : « *conservation of endangered flora and fauna species native to the Carpathians included in the Carpathian Red List of Species, pursuant to article 12 paragraph 1 of the Biodiversity Protocol* ».

¹²⁵⁰ Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 8 « Conservation, maintenance, restoration and sustainable use of natural and semi-natural habitats », paragraphes 1, 2 et 3 ; Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/DOC7 (2011), Action 2.2. « Implement measures in their national territory with the Objective to ensure the long-term conservation or maintenance, restoration and sustainable use of endangered natural and semi-natural habitat types listed in the Carpathian Red List of Habitats ».

¹²⁵¹ Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 12 « Conservation of endangered species including endemic species, and large carnivores of the Carpathians » : « *1. The Conference of the Parties shall adopt a list of endangered flora and fauna species native to the Carpathians (Carpathian Red List of Species) based on internationally recognized principles and criteria* ».

¹²⁵² <http://www.bioregio-carpathians.eu/carpathian-red-lists.html>

Dans le contexte des Carpates, « [l]es « zones protégées » sont définies comme un espace géographique, reconnu, dédié et géré, par des moyens juridiques ou par d'autres moyens efficaces, à la conservation à long terme de la nature avec les services écosystémiques et les valeurs culturelles associés »¹²⁵³. Les zones à protéger doivent présenter les caractéristiques suivantes : « caractéristiques traditionnelles exceptionnelles et de haute qualité écologique, y compris la présence d'écosystèmes montagnards précieux, d'habitats naturels et / ou précieux semi-naturels, en particulier de prairies, d'agrobiodiversité, de ressources génétiques, de variétés de plantes cultivées et des connaissances écologiques traditionnelles connexes »¹²⁵⁴. La préservation de ces zones agraires n'exclut pas toute activité humaine, mais au contraire peut comprendre des activités agricoles traditionnelles, décrites comme de faible intensité dans le Protocole, ou le recours à des ruminants¹²⁵⁵.

Les zones protégées, une fois identifiées, doivent être évaluées tous les douze ans¹²⁵⁶ et leur gestion doit être harmonisée¹²⁵⁷. L'obligation d'agrandir les zones protégées (potentiellement transfrontalières) ressort des normes des Carpates qui encouragent « l'expansion des aires protégées transfrontières existantes ou la création de nouvelles aires protégées transfrontières dans les Carpates, en leur accordant un statut juridique de protection »¹²⁵⁸. Les corridors connectant ces différentes zones doivent également être identifiés et protégés¹²⁵⁹. Au-delà de la préservation, le plan de travail demande aussi la « restauration d'habitats dégradés »¹²⁶⁰.

¹²⁵³ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 3 « Definition », paragraphe 18 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « "Protected areas" are defined as a geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values ».

¹²⁵⁴ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 8 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « outstanding traditional features and of high ecological quality, including the presence of valuable mountain ecosystems, natural and/or valuable semi-natural habitats, in particular grasslands, agro-biodiversity, genetic resources, cultivated plant varieties and the related traditional ecological knowledge ».

¹²⁵⁵ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 9 « Protection and management of traditional cultural landscapes », paragraphes 1 et 2.

¹²⁵⁶ Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/DOC7 (2011), Objective 2 « Conservation, maintenance, restoration and sustainable use of natural and seminatural habitats », Action 2.1. « The elaboration of the Carpathian Red List of Habitats ».

¹²⁵⁷ Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/DOC7 (2011), Action 2.2, paragraphes c), d) et e).

¹²⁵⁸ *Ibid.*, Action 8.5. (traduction de l'auteur, original en anglais) : « the expansion of existing transboundary protected areas or creation of new transboundary protected areas in the Carpathians, by granting the legal protective status ».

¹²⁵⁹ *Ibid.*, Action 8.5.

¹²⁶⁰ *Ibid.*, Action 2.3., termes traduits par l'auteur, original en anglais : « Restoration of degraded habitats ».

2) Des précisions propres aux thématiques des protocoles à la Convention des Carpates

Dans le cadre spécifique de la préservation des forêts, le Protocole concernant cette thématique donne pour objectifs aux parties de maintenir, mais également de renforcer les zones forestières¹²⁶¹, leur vitalité, leur biodiversité et leurs fonctions sociales (la prévention d'inondations, de glissements de terrain et la réglementation du cycle d'eau). Les « forêts vierges », en particulier, sont à identifier, à délimiter et à protéger¹²⁶². La notion de préservation ne correspond pas seulement à une absence de développement, mais nécessite également une action¹²⁶³. Le rôle actif des signataires est renforcé par le fait de combattre l'abattage forestier illégal (ainsi que les trafics subséquents)¹²⁶⁴ et également par la restauration des forêts « proches de la nature »¹²⁶⁵. La gestion de ces forêts protégées doit être harmonisée et formalisée à travers un plan commun comprenant une sylviculture proche de la nature¹²⁶⁶ et des sites Natura 2000¹²⁶⁷. Plus spécifiquement, cette gestion doit

¹²⁶¹ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 8 « Maintaining and enlarging forest cover », paragraphes 1 et 2.

¹²⁶² *Ibid.*, article 1 « General Objective and principles », paragraphe 2, sous-paragraphe g) et article 10 « Identification and protection of natural, especially virgin forests », paragraphes 1, 2 et 3.

¹²⁶³ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 7 « Definitions », paragraphe h) : « *Protection des forêts* » désigne l'aspect de la conservation de la nature, qui traite de la protection, de l'entretien, de la restauration et de l'utilisation durable des ressources forestières afin de garantir les services écosystémiques de la forêt » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *“Protection of Forests” means the aspect of nature conservation, dealing with the protection, maintenance, restoration and sustainable use of forest resources to ensure forest ecosystem services* » ; Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Sustainable Forest Management » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP4/DOC11 (2014), Objective 13 « Improvement of the protective forest functions », Action 13. 1. « Adopt measures to improve the protective functions of forests ».

¹²⁶⁴ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 1 « General Objective and principles », paragraphe 2, sous-paragraphes a), e), f), j), k), l) et o). Ce point est réaffirmé par le Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Sustainable Forest Management » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP4/DOC11 (2014), Objective 3 « Ensuring the productive functions of the forests and their role in rural development », Action 3.3. « Combat illegal logging and associated trade through enforcing forest law », paragraphes a) et b).

¹²⁶⁵ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 1 « General Objective and principles », paragraphe 2, sous-paragraphe h).

¹²⁶⁶ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 7 « Definitions », paragraphe b) : « *la « sylviculture proche de la nature » désigne un système de gestion forestière qui assure la restauration, le développement et le traitement continu de peuplements dont la composition en espèces, la structure et le dynamisme sont similaires à ceux des forêts naturelles spécifiques aux conditions du site* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *“Close to nature forestry” means a system of forest management which provides continuous restoration, development and treatment of stands similar in species composition, structure and dynamic to natural forests specific for the site conditions* » et paragraphe i) : « *la « Restauration de forêts proches de la nature » signifie une gestion appliquée des zones forestières qui vise à accompagner les processus naturels de récupération des forêts de manière à ce que la structure du peuplement, la biodiversité, les fonctions, les processus et en particulier la composition en espèces de la forêt restaurée correspondent, autant que possible, à ceux de la forêt d'origine en modifiant progressivement les peuplements forestiers secondaires* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *“Restoration of close to nature forests” means a management applied in forest areas which aims to assist the natural processes of forest recovery in a way that the stand structure, biodiversity, functions, processes and in particular the species composition of the restored forest will match, as closely as feasible, those of the original forest through gradually changing of secondary forest stands* ». Ces propos sont repris par le Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Sustainable Forest Management » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP4/DOC11 (2014), Objective 14 « Promotion of restoration of close to nature forests ».

¹²⁶⁷ Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 11 « Forest Management in Protected Areas », paragraphes 1 et 2.

comprendre la réintroduction, si elle est pertinente, d'espèces d'arbres endémiques rares dans leurs écosystèmes¹²⁶⁸ Concernant la flore sylvestre, la population des grands animaux à sabots et des carnivores doit être contrôlée pour permettre la régénération des forêts¹²⁶⁹. Les parties doivent également prendre des mesures pour prévenir et limiter les effets des feux de forêt, rendus plus probables par le changement climatique¹²⁷⁰.

Dans le cadre du tourisme, la conservation des sites s'entend comme une série de mesures visant à maintenir un site, sa faune et sa flore sauvage sous un statut de conservation favorable¹²⁷¹. Comme pour les forêts, la restauration des zones touristiques vise à ramener une zone à sa structure naturelle originale¹²⁷². La préservation des sites fragiles ne nécessite pas l'interdiction totale du tourisme dans ces zones, mais sa « redirection » vers des zones moins fragiles. Cette approche a le double avantage de protéger ces zones et de répartir l'activité économique dans le massif¹²⁷³. Une partie des revenus de ce tourisme doit également financer la gestion et la préservation des zones protégées¹²⁷⁴.

Le Protocole « Transports » de la Convention des Carpates est plus timide que celui de la Convention alpine. Ce dernier interdit la création de nouveaux grands axes routiers dans les Alpes. Le Protocole « Transports » de la Convention des Carpates limite la préservation du massif à la prévention et à l'atténuation des effets négatifs des différents types de transport. Ces effets sont la pollution de l'atmosphère, le bruit et la structure physique des différents types de transport. Des exemples notables sont le morcellement des paysages, la mortalité des animaux ainsi que la perte des habitats naturels et semi-naturels. Ces conséquences du développement routier sont simplement à prévenir ou à minimiser¹²⁷⁵. Une telle préservation s'étend à des zones particulièrement sensibles, celles à la biodiversité riche, qui contribuent à la connectivité écologique ou d'importance

¹²⁶⁸ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 13 « Promotion of restoration of close to nature forests », paragraphes 1 et 2.

¹²⁶⁹ *Ibid.*, paragraphe 3.

¹²⁷⁰ *Ibid.*, article 14 « Forestry and climate change », paragraphe 3.

¹²⁷¹ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable tourism » (2011), article 3 « Definition », paragraphe d) ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 3 « Definitions », paragraphe b).

¹²⁷² Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable tourism » (2011), article 3 « Definition », paragraphe q).

¹²⁷³ *Ibid.*, article 12 « Managing tourist traffic in the Carpathians for the benefit of the environment and sustainable local economic development », paragraphe 2.

¹²⁷⁴ *Ibid.*, article 13 « Enhancing the contribution of tourism to the conservation and sustainable use of biological and landscape diversity of the Carpathians », paragraphe 1.

¹²⁷⁵ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 9 « Road transport », paragraphes 2 et 3, sous-paragraphes a), b), c) et h), article 11 « Water transport », paragraphe 2, article 12 « Air transport », paragraphes 2 et 3, article 13 « Non-motorized transportation », paragraphe 2, article 14 « Traffic management systems », paragraphe 4, sous-paragraphes a) et b).

internationale dans la préservation de la biodiversité et des paysages¹²⁷⁶.

La stratégie concernant les forêts des Carpates réaffirme le besoin de maintenir, mais aussi d'étendre les zones de forêts du massif, ceci en utilisant des espèces endémiques aux zones concernées¹²⁷⁷. Les fonctions productive et sociale des forêts¹²⁷⁸ doivent être préservées. L'un des moyens pratiques suggérés est la consolidation et le soutien financier des propriétés forestières pour lutter contre leur fragmentation¹²⁷⁹. Les zones de forêt à protéger peuvent être définies selon plusieurs critères : leurs fonctions sociales en tant que zones touristiques, mais également leur importance culturelle ou traditionnelle à préserver¹²⁸⁰. Le plan d'action des forêts des Carpates indique que les ressources génétiques de ces dernières doivent être préservées et que les parties doivent compenser les pertes économiques liées à ces mesures¹²⁸¹.

La préservation des « forêts vierges » - « *virgin forest* », dans le texte original - est obligatoire. Cependant, les détails de cette obligation restent peu clairs dans la Convention des Carpates¹²⁸². En effet, la définition des « forêts vierges » n'est pas donnée dans les Protocoles. Une définition plus détaillée a été adoptée par la Conférence des Parties de la Convention des Carpates en 2014¹²⁸³. Dans ce document, les forêts vierges sont définies comme des « forêts naturelles » (qui sont composées de flore indigène) qui n'ont pas été influencés directement par l'homme. La surface d'une telle zone doit être *a minima* de 20 hectares. Pour correspondre à cette définition, les zones de « forêts naturelles » doivent posséder un écosystème complexe et divers. Il ne s'agit pas seulement de certains types d'arbres, mais d'un écosystème complet comprenant des plantes herbacées et un état de décomposition

¹²⁷⁶ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 8 « Transport infrastructure networks and their connectivity », paragraphe 4, sous-paragraphe a).

¹²⁷⁷ Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Sustainable Forest Management » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP4/DOC11 (2014), Objective 2 « Maintaining and enlarging forest cover », Action 2.1. « Take measures to maintain existing forest cover through sustainable forest management and spatial planning », sous-paragraphe a) et Action 2.2. « Take measures, if appropriate, to enlarge forest cover », sous-paragraphe a).

¹²⁷⁸ *Ibid.*, Objective 13 « Improvement of the protective forest functions », Action 13.1. « Adopt measures to improve the protective functions of forests » ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 9 « Ensuring the productive functions of the forest and their role in rural development », article 15 « Social function of forests ».

¹²⁷⁹ *Ibid.*, Objective 3 « Ensuring the productive functions of the forests and their role in rural development », Action 3.2. « Reduce problems due to the land ownership fragmentation », sous-paragraphe a) et b).

¹²⁸⁰ *Ibid.*, Objective 11 « Social functions of the forests », Action 11.2., sous-paragraphe a), b) et d).

¹²⁸¹ Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Sustainable Forest Management » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP4/DOC11 (2014), Objective 12 « Management of forests in Protected Areas and identification and protection of natural and especially virgin forests », Action 12.2. « Undertake measures aiming at preserving genetic resources of natural forests », Action 12.3. « Adopt measures to compensate costs or economic losses resulting from above mentioned measures ».

¹²⁸² Convention des Carpates (2003), article 7 « Sustainable agriculture and forestry », paragraphe 5.

¹²⁸³ Guide d'application des textes de la Convention des Carpates dans la thématique « Forêts », « Criteria and Indicators for identification of virgin forests in the Carpathians », adopté par la Conférence des Parties de la Convention des Carpates en 2014.

des éléments ligneux permettant une vie d'insectes et fongicoïde naturelle ; ceci, avec une influence quasi inexistante de l'exploitation touristique ou de la sylviculture. Le ramassage de champignons ou le passage de bétail doit être occasionnel pour qu'une zone de forêt soit considérée comme « vierge ».

Pour conclure, cette section a établi que l'obligation de préservation et de conservation des montagnes est une notion fondamentale dans les normes du DTM. Cette obligation peut prendre plusieurs formes. Tout d'abord, une attitude générale à intégrer dans tous les aspects des activités des États. Le développement économique des zones de montagne doit être tempéré par des considérations de préservation des spécificités des montagnes.

Cette attitude se manifeste par des limitations au développement économique. Plus précisément, les normes du DTM traitent de la préservation de certaines zones, mais aussi des espèces de faune et de flore. Le critère récurrent est celui de l'unicité et de la spécificité de ces dernières par rapport au massif concerné. La notion de « digne » ou « méritant » d'être protégé est souvent donnée, mais n'est pas clairement définie. La taille de ces zones doit être adaptée aux espèces à préserver et doit prendre en compte le besoin de couloirs de migration.

La préservation de ces zones peut prendre plusieurs formes plus ou moins limitatives. En effet, comme nous l'avons vu, une « zone protégée » ne se traduit pas par une interdiction totale d'activités humaines. Au contraire, certains types d'activités humaines contribuent directement à la préservation de certaines spécificités des montagnes. De plus, ces dernières sont directement liées à des activités humaines (les traditions et les cultures de la montagne) et sont également à préserver dans les normes du DTM.

L'obligation de préservation n'est pas seulement négative (la limitation de certaines activités), mais comprend aussi des obligations positives. En effet, les États ont une fonction de restauration de certaines zones spécifiques des montagnes et de prévention de l'introduction d'espèces invasives. Ces obligations positives sont plutôt limitées dans les normes de DTM. Elles s'inscrivent déjà dans des normes internationales existantes, mais il n'y a pas d'obligations strictes pour les États. Cette lacune est notable dans le cadre des règles concernant les OGM.

Section 2. La coopération scientifique et administrative dans l'objectif du développement durable

Une politique spécifique aux montagnes est nécessaire à la mise en œuvre du DTM, non seulement pour permettre la préservation des spécificités des montagnes, mais également pour permettre leur développement raisonné. Cette politique doit être planifiée, pertinente et fondée sur la participation des acteurs intéressés (aux niveaux international, national et local). Tous ces aspects du développement durable de la montagne sont repris de manière récurrente dans les normes du DTM. Dans cette section, nous identifierons les sources de ces principes essentiels et leurs formulations.

En conséquence, une recherche d'informations spécifiques aux montagnes doit être mise en place pour assurer la pertinence de la politique spécifique aux montagnes (§1). Une fois établie, cette information doit être largement diffusée à tous les acteurs intéressés (§2). Toutes ces activités nécessitent une coopération à tous niveaux, qui appelle la création d'institutions et de mécanismes coopératifs (§3).

Paragraphe 1. La recherche et la diffusion d'informations fiables : une préparation nécessaire des projets concernant les zones de montagne

Pour qu'une politique de développement durable de la montagne soit pertinente, elle doit être fondée sur des informations de qualité et spécifiques aux montagnes. Ce besoin ressort explicitement dans les normes du DTM. Il conviendra, dans un premier temps, d'identifier les sources de l'obligation générale de recherche d'informations et les conditions dans lesquelles ces dernières doivent être obligatoires (A). Cependant, certains textes propres à une zone précise donnent plus de détails sur l'obligation d'établir des informations, notamment les thématiques à traiter. Dans un second temps, à titre d'exemple, une attention particulière sera accordée aux textes plus développés de la Convention alpine (B).

A. Une obligation de recherche intégrée et systématique

Dans ce développement sur l'obligation de recherche dans les normes du DTM, nous identifierons d'abord les formulations de cette obligation et les caractéristiques d'une telle recherche (1). Nous détaillerons ensuite une manifestation plus précise de cette obligation : les études d'impact (2).

1) Des recherches traitant de tous les aspects des montagnes et des massifs

Si l'on admet la spécificité des régions de montagne, et, par-là, la distinction des régions de montagne et des plaines, autant au niveau écologique que socio-culturel, des recherches et notamment des statistiques au niveau national ne sont pas suffisantes pour traiter les enjeux propres aux montagnes¹²⁸⁴. En effet, la majorité des études précises se font à l'échelle régionale ou même nationale, ignorant les spécificités des montagnes. Or, toute politique de développement durable de la montagne doit être informée à propos des faits spécifiques concernant les montagnes, tant au niveau écologique qu'au niveau humain. Cet aspect est reconnu par l'Action 21 : « [I]a création d'une base de données sur les montagnes de la planète est donc indispensable pour lancer des programmes qui contribueraient au développement durable des écosystèmes de montagne »¹²⁸⁵.

Les recherches visant les montagnes doivent être spécialisées et viser les caractéristiques propres à chaque massif. En effet, comme l'écrit Van Ginke Rector, un ancien sous-secrétaire de l'université de l'ONU : « [c]haque région présente un ensemble complexe de forces et de problèmes, rendant impossible la proposition d'une approche généralisée des problèmes propres à la montagne »¹²⁸⁶. Des statistiques spécifiques aux massifs doivent donc être trouvées pour éviter des généralisations ou des politiques inefficaces. En effet, « les politiques des montagnes se fondent souvent sur des données tirées des chaînes de montagnes du monde développé et sont appliquées de manière inadaptée aux pays en développement. Des notions basées sur des données scientifiques peu fiables sont souvent acceptées comme des idées reçues. Par exemple, malgré la présence de difficultés sérieuses dans l'Himalaya, une déforestation massive ne s'est pas produite dans l'ensemble du système montagneux. Ces hypothèses mal informées ont conduit à des solutions simplistes et souvent contre-productives »¹²⁸⁷. Même au sein d'un massif, des variations peuvent être identifiées. En effet, « les montagnes sont caractérisées par des écologies de niche, avec un degré de variabilité élevé en raison

¹²⁸⁴ Cette « invisibilité statistique » des montagnards est précisée dans de cette thèse V. [Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2, pp. 282 - 289](#).

¹²⁸⁵ Action 21 (1992), paragraphe 13.4.

¹²⁸⁶ Hans (J. A.), « Preface », in : Price (M. F.), Libor F. Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, p. xiii (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Each region features a complex array of strengths and problems, making it impossible to propose a generalized approach to mountain-related issues* ».

¹²⁸⁷ Hans (J. A.), « Preface », [...] *op. cit.*, pp. xiii-xiv. (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *[t]he data on which policy makers rely often relate to mountain ranges in the developed world and are inappropriately applied to developing countries. Notions based on scant scientific data are often accepted as truths: for example, although serious problems exist in the Himalaya, massive deforestation has not occurred across the entire mountain system. Such misinformed assumptions have led to simplistic and, often, counter-productive remedies* ».

de la zonation altitudinale et de grandes différences d'ensoleillement, de précipitations, de température, de sols et d'autres facteurs sur des distances relativement courtes »¹²⁸⁸

La Convention des Carpates crée l'obligation de développer des réseaux internationaux de surveillance systématique (*monitoring* dans l'anglais original¹²⁸⁹) et de créer des bases de données. La Convention-cadre des Carpates établit plusieurs principes de préservation des montagnes : celui de l'impact environnemental de différents projets et celui de l'identification de risques. La recherche promue par la Convention des Carpates reprend d'autres principes pertinents, la coopération des différents parties dans le domaines des recherches, les programmes systématiques propres aux massifs, un système de prévention des accidents naturels et un système général de partage des informations acquises. La conséquence principale de ces efforts de préservation des protocoles de la Convention des Carpates est d'établir une liste rouge d'espèces (faune et flore) et de zones à préserver¹²⁹⁰. Cette approche comprend également l'obligation positive de la mise en place de plans de restauration de zones dégradées¹²⁹¹.

Ce besoin d'information sur les montagnes comprend des thématiques « humaines », avec par exemple le développement des capacités des pays émergents en hydrologie ou la mise en place d'une méthodologie d'analyse des sols. Ces recherches permettent une information toujours plus exacte et permettent d'informer la politique locale¹²⁹². Comme noté plus haut, les montagnes sont des lieux de vie aux conditions climatiques très particulières. Toute recherche sur la montagne doit se fonder sur une coopération entre les différentes disciplines académiques, être intégrée et systématique. En effet, malgré l'importance d'études d'impact, un besoin général d'études spécifiques de la montagne ressort des normes du DTM. Les résolutions sur le développement durable de la montagne de l'ONU illustrent notamment ce principe. En effet, la résolution la plus récente à ce sujet « [*e*]ncourage les

¹²⁸⁸ Pratt (D. J.), « Democratic and decentralized institutions for sustainability in mountains », in Price (M. F.), Libor F. Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 150-156 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Mountains are characterized by niche ecologies, with a high degree of variability due to altitudinal zonation, and with wide differences in insolation, precipitation, temperature, soils, and other factors within relatively short distances* ».

¹²⁸⁹ Convention des Carpates (2003), article 4 « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity », paragraphe 4.

¹²⁹⁰ Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/DOC7 (2011), Objective 2 « Conservation, maintenance, restoration and sustainable use of natural and seminatural habitats », Action 2.1. « The elaboration of the Carpathian Red List of Habitats », paragraphe a).

¹²⁹¹ Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/DOC7 (2011), Objective 2 « Conservation, maintenance, restoration and sustainable use of natural and seminatural habitats », Action 2.3. « Restoration of degraded habitats ».

¹²⁹² Hans (J. A.), « Preface », [...] *op. cit.*, pp. xiii-xiv.

États Membres à recueillir, aux niveaux local, national et régional, selon le cas, des données scientifiques ventilées sur les régions montagneuses au moyen d'un suivi systématique portant notamment sur les progrès et les changements, sur la base de critères pertinents, en vue de soutenir les programmes et projets de recherche interdisciplinaire et de promouvoir une prise de décisions intégrée et associant toutes les parties ainsi que la planification, et à cet égard prend note de la prise en compte de l'indice de couvert végétal montagneux dans le cadre mondial d'indicateurs relatifs aux objectifs et cibles de développement durable »¹²⁹³.

La recherche scientifique ne doit pas se limiter à décrire une situation existante, mais doit aussi apporter des solutions à des problèmes existants et ainsi contribuer au développement durable de la montagne. En effet, « [I]a vraie connaissance est basée sur la compréhension et conduit non seulement à prendre conscience d'une situation, mais aussi à savoir comment la changer ou l'influencer - ou, si c'est impossible, à comment s'adapter à savoir la situation et vivre avec elle »¹²⁹⁴.

Ces caractéristiques sont résumées par M. F. Price dans son bilan d'action de mise en œuvre du chapitre 13 de l'Action 21. « Presque toutes les recommandations concernant la recherche ont suggéré qu'elle soit intégrée et interdisciplinaire, traitant des préoccupations biophysiques et socio-économiques (Afrique, Europe, Amérique latine et Caraïbes). L'accent a également été mis sur la nécessité d'une interaction entre scientifiques, populations locales et décideurs dans toutes les phases de recherche et d'application (Europe, Amérique latine / Caraïbes). Il a été largement reconnu que les informations et les connaissances scientifiques doivent être accessibles et appliquées, de préférence par l'utilisation de technologies de l'information intégrées dans le processus de décision (Afrique, Asie / Pacifique, Europe, Amérique latine / Caraïbes). Un élément devrait être l'élaboration

¹²⁹³ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016, paragraphe 8. Des formules similaires sont données dans toutes les autres résolutions de l'ONU sur le développement durable de la montagne : Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/58/216, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2004, paragraphe 6, sous-paragraphe e) ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/60/198, « Développement durable des montagnes », 2005, paragraphe 22 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/62/196, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2007, paragraphe 34 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009, paragraphe 40 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2011, paragraphe 35 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/68/217, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2013, paragraphe 17.

¹²⁹⁴ Hans (J. A.), « Preface », [...] *op. cit.*, p. xiv (traduction de l'auteur, original en anglais) : « True knowledge is based on understanding and leads not merely to being aware of a situation but also to knowing how to change or influence that situation – or, if that is impossible, how to adapt to the situation and to live with it ».

et l'application de critères permettant de surveiller les changements environnementaux et sociétaux et d'évaluer la mise en œuvre des politiques de développement durable (Europe, Amérique latine et Caraïbes). Des recommandations similaires ont été faites par les deux consultations d'ONG »¹²⁹⁵.

2) L'étude d'impact : une manifestation de l'obligation de recherches systématiques

En plus de définir la situation actuelle d'une montagne, la recherche a également la fonction de préparer des projets futurs, notamment en estimant leur impact. Dans les normes du DTM, ces études d'impact doivent prendre en compte, non seulement l'impact environnemental d'un développement potentiel, mais également ses conséquences sociales et sa rentabilité économique¹²⁹⁶. Ce principe est établi à l'échelle mondiale par des textes de l'ONU. Le chapitre 13 de l'Action 21 établit que les gouvernements devraient « évaluer l'impact des projets sur l'environnement et sur la situation socio-économique »¹²⁹⁷. Ce principe est repris par le Plan de travail de la montagne de la Convention sur la diversité biologique (ci-après la CBD), qui demande l'encouragement de la conduite d'études d'impact sur l'environnement et sur la société ainsi que la prise en compte des résultats d'études d'impact sur l'environnement et sur la société dans le but de prévenir ou d'atténuer les conséquences négatives du développement des montagnes¹²⁹⁸. L'importance de la recherche est également soulignée dans les documents de la CBD spécifiques aux montagnes¹²⁹⁹. Les recherches doivent prendre en compte certaines pratiques traditionnelles des populations de montagne qui

¹²⁹⁵ Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, Oxford, University of Oxford, 1997, p. 35 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Almost all recommendations regarding research suggested it be integrated/interdisciplinary, integrating biophysical and socio-economic concerns (Africa, Europe, Latin America/Caribbean). Additional emphasis was on the need for interaction among scientists, local people, and policy-makers in all phases of research and application (Europe, Latin America/Caribbean). It was widely recognized that scientific information and knowledge must be accessible and applied, preferably through the use of information technology integrated into decision-making (Africa, Asia/Pacific, Europe, Latin America/Caribbean). One element should be the development and application of criteria for monitoring environmental and societal change, and for evaluating the implementation of sustainable development policies (Europe, Latin America/Caribbean). Similar recommendations were made by both NGO consultations* ».

¹²⁹⁶ Une définition est donnée par le Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), article 10 « Compatibilité des projets », paragraphe 1 : « *Les Parties contractantes mettent en place les conditions nécessaires à l'examen des effets directs et indirects de projets publics ou privés, susceptibles d'entraîner des atteintes importantes et durables sur la nature, les paysages, le patrimoine bâti et l'espace. Cet examen tient compte des conditions de vie de la population locale, en particulier de ses aspirations dans le domaine du développement économique, social et culturel. Le résultat de cet examen est pris en considération lors de la décision d'autorisation ou de réalisation du projet* ». Cette formulation est essentiellement reprise par le Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 9 « Atteintes à la nature et aux paysages », paragraphe 1.

¹²⁹⁷ Action 21 (1992), paragraphe 13.17, sous-paragraphe a).

¹²⁹⁸ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004), paragraphes 1.1.3. et 2.1.9.

¹²⁹⁹ *Ibid.*, But 3.3. « Améliorer l'infrastructure de gestion des données et de l'information pour une évaluation et une surveillance précises de la diversité biologique des montagnes et constituer des bases de données » et But 3.4. « Accentuer la recherche, la coopération technique et scientifique et d'autres formes d'activités de renforcement des capacités en relation avec la diversité biologique des montagnes ».

peuvent être d'un intérêt important pour des pratiques durables¹³⁰⁰.

Les stratégies des Andes insistent également sur cet aspect du DTM, soulignant l'importance de la recherche, demandant une évaluation équitable des bénéfices de l'exploitation du massif, le développement des connaissances autochtones et des connaissances scientifiques pertinentes aux massifs ainsi qu'à ses habitants¹³⁰¹.

L'importance des études d'impacts est également soulignée dans les Conventions des Alpes et des Carpates. L'objectif du présent développement est d'établir et détailler l'obligation générale dans le DTM de procéder à des recherches. Dans ce contexte, la Convention alpine cite régulièrement la nécessité d'études d'impacts ; avant l'autorisation de certains projets de développement¹³⁰². La Convention des Carpates fait de même, utilisant la formule anglaise « *environmental impact assessments* »¹³⁰³ et cite la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (Convention

¹³⁰⁰ L'importance de l'héritage culturel est bien illustrée par le futur Protocole de la Convention des Carpates « On Cultural Heritage and Traditional Knowledge » : article 11 « Preservation of the traditional architecture », article 12 « Preservation of cultural landscapes », article 13 « Preservation of the traditional land-use patterns », article 14 « Preservation of local breeds of domestic animals and cultivated plant varieties », article 15 « Sustainable traditional use of wild plants » et article 17 « Promotion of the traditional local products, arts and handicrafts ». Les noms de ces articles sont disponibles au lien suivant : https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2018/10/Harald_Carpathian-Convention.pdf.

¹³⁰¹ Décision 523 du Conseil des ministres des affaires étrangères de la CAN, 2002, Annexe : Stratégie régionale sur la biodiversité, pp. 54 - 57 : Objectif III « To protect and nurture the knowledge, innovations and practices of indigenous, Afro-American and local communities on the basis of the recognition of their individual, communal and collective rights » et Objective IV « To develop scientific knowledge, innovations and technologies for the conservation and sustainable use of biodiversity while preventing or minimizing risks to the environment and human health ».

¹³⁰² Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 10 « Compatibilité des projets », paragraphe 1 ; Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 9 « Atteintes à la nature et aux paysages », paragraphe 1 ; Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 11 « Renaturalisation et génie de l'environnement ».

¹³⁰³ Convention des Carpates (2003), article 5 « Spatial planning », paragraphe 3, sous-paragraphe e), article 12 « Environmental assessment/information system, monitoring and early warning », paragraphe 1, article 22 « Prevention of adverse impacts on biological and landscape diversity », paragraphe 1 ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 21 « Managing impacts of tourism on the biological and landscape diversity of the Carpathians », paragraphe 1, article 22 « Managing environmental impacts of tourism in the Carpathians », paragraphe 1, article 23 « Managing socio-economic and cultural impacts of tourism in the Carpathians », paragraphes 1 et 2 ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 7 « Definitions », paragraphe d) « Forest certification schemes » ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 16 « Real costs » paragraphes 1 et 2, sous-paragraphe a).

d'Espoo, 1991) comme source pour la bonne conduite de ces études¹³⁰⁴. En parallèle, avec cette approche d'étude préliminaire, le principe de précaution paraît également pertinent. Ce dernier est cité de manière récurrente dans les deux conventions sur la montagne européenne. La Convention alpine cite le principe dans son deuxième article détaillant les obligations générales des signataires ; et ce principe est central dans son Protocole « Transports » (2000)¹³⁰⁵. La Convention des Carpates accorde la même importance au dit principe¹³⁰⁶.

B. L'obligation de recherches systématiques : l'exemple de la Convention alpine

Le Convention-cadre des Alpes contient un article intitulé « Recherche et observations systématiques »¹³⁰⁷. Cet article crée l'obligation de travaux de recherches et d'évaluations scientifiques en collaboration. Des principes récurrents apparaissent en 1991 : la recherche doit être « systématique », elle doit être harmonisée et elle doit être complète. Ces principes seront repris dans la majorité des protocoles de la Convention alpine¹³⁰⁸.

Le quatorzième article du Protocole « Aménagement du territoire et développement durable » de la Convention alpine assigne une obligation claire à ses parties de collaborer pour assurer une recherche et une observation systématique caractérisée comme étant « utile » à une meilleure connaissance des interactions entre les notions d'« *espace, économie et environnement* » dans le massif. Les objectifs généraux de ces protocoles sont d'élargir les connaissances existantes pour permettre une meilleure application des protocoles. Ce principe est prévu explicitement dans le

¹³⁰⁴ Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), préambule ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), préambule ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), préambule.

¹³⁰⁵ Convention alpine (1991), article 2 « Obligations générales », paragraphe 1 ; Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 1 « Objectifs », paragraphe 2 ; article 2 « Définitions », paragraphe « *Principe de précaution* » ; article 11 « Transports routiers », paragraphes 1 et 2. Le protocole « Transports » donne la définition suivante du principe : « *Principe de précaution* » : *principe selon lequel il ne faut pas différer les mesures visant à éviter, maîtriser ou réduire les impacts graves ou irréversibles pour la santé et l'environnement, en avançant que la recherche scientifique n'a pas encore prouvé de façon rigoureuse l'existence d'une relation de cause à effet entre les substances visées d'une part et leur nocivité potentielle pour la santé et l'environnement d'autre part* ».

¹³⁰⁶ Convention des Carpates, article 2 « General objectives and principles », paragraphes 1 et 2 ; Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 22 « Prevention of adverse impacts on biological and landscape diversity », paragraphe 1 ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 21 « Managing impacts of tourism on the biological and landscape diversity of the Carpathians », paragraphe 1, article 22 « Managing environmental impacts of tourism in the Carpathians », paragraphe 1, article 23 « Managing socio-economic and cultural impacts of tourism in the Carpathians », paragraphe 1 ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 15 « Prevention of adverse impacts on air, water, soil, landscape and biological diversity ».

¹³⁰⁷ Convention alpine (1991), article 3 « Recherche et observations systématiques ».

¹³⁰⁸ Un article intitulé « Recherche et observation » est inclus dans chaque protocole de la Convention alpine à l'exception de ceux traitant de l'adhésion de Monaco à la Convention alpine et du règlement des différends.

Protocole « Protection de la nature et entretien des paysages »¹³⁰⁹. Cette recherche ne se limite pas à décrire la situation actuelle, mais elle analyse également le développement durable futur. Le Protocole « Agriculture de montagne » reprend et élargit encore les formules existantes. Les recherches effectuées doivent non seulement prendre en compte les spécificités alpines, mais également celles de chaque zone¹³¹⁰. Le Protocole limite ses propos à la thématique de l'agriculture, mais le principe est pertinent et peut donc être élargi à d'autres domaines. Le Protocole « Agriculture » développe également l'obligation de recherches systématiques avec l'obligation de créer un relevé comparable de la « *situation économique et sociale de l'agriculture de montagne* »¹³¹¹. Ce relevé doit être mis à jour régulièrement et doit élaborer des solutions futures aux difficultés existantes. Les thématiques à étudier sont données de manière large, sans priorités claires¹³¹². Cette obligation de mise en place de relevés, à mettre à jour régulièrement, est prévue par le Protocole « Forêts de montagne »¹³¹³.

Le Protocole « Protection de la nature et entretien des paysages » reprend les propos des textes précédents en donnant une liste indicative de thématiques prioritaires dans ses annexes¹³¹⁴. Le Protocole « Forêts de montagne » reprend également ces principes et adopte une approche large des thématiques de recherche¹³¹⁵. Toutes recherches « pertinentes », utilisées ici comme synonyme à utiles, sont encouragées. Le Protocole « Énergie » se contente d'ajouter des indications sur la recherche touchant à sa thématique¹³¹⁶. Le Protocole « Tourisme » reste cohérent avec les textes alpins¹³¹⁷. Le Protocole « Protection des sols » fait de même, le principe étant bien établi (sont prévues des banques d'échantillons des sols). Le texte se limite à une précision particulière à sa thématique concernant le domaine des recherches¹³¹⁸. Le Protocole « Protection des sols » innove, cependant,

¹³⁰⁹ Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 20 « Recherche et observation », paragraphe 2.

¹³¹⁰ Protocole à la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 17 « Recherche et observation », paragraphe 2.

¹³¹¹ *Ibid.*, article 17 « Recherche et observation », paragraphe 4.

¹³¹² *Ibid.*, article 17 « Recherche et observation », paragraphe 5 : « *Le relevé doit être mis à jour périodiquement et contenir des indications sur les thèmes et sur les territoires présentant des problèmes particuliers, sur l'efficacité des mesures mises en place et sur les mesures à adopter. Sont traitées en priorité les données relatives au développement démographique, social et économique en liaison avec les différents indicateurs géographiques, écologiques et d'infrastructure des zones ainsi que la définition des critères correspondants d'un développement durable et équilibré au sens de la Convention alpine et du présent protocole. 6. En outre, les thèmes cités en annexe sont considérés comme prioritaires* ».

¹³¹³ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 13 « Recherche et observation », paragraphe 4.

¹³¹⁴ Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 20 « Recherche et observation ».

¹³¹⁵ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 13 « Recherche et observation ».

¹³¹⁶ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 15 « Recherche et observation ».

¹³¹⁷ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 22 « Recherche et observation ».

¹³¹⁸ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 19 « Recherche et observation », paragraphe 4 : « *Une attention particulière sera réservée aux évaluations de la vulnérabilité des sols vis-à-vis des diverses activités humaines, aux évaluations de leur aptitude à la régénération, ainsi qu'à l'étude des techniques correspondantes les mieux adaptées* ».

avec les notions de « *base de données harmonisées* »¹³¹⁹ et la création de placettes d'observation de l'environnement¹³²⁰. La première innovation s'intègre directement dans la création du Système d'Information et d'Observation des Alpes, l'outil principal d'observation systématique et harmonisé. Le principe de « placette d'observation » a un intérêt qui ne se limite pas aux sols. Le Protocole « Transports » reprend ces principes et ajoute l'obligation de soutien à des « *projets-pilotes* » permettant un transport durable dans la région alpine¹³²¹. Plus pertinent, ce Protocole prévoit des études sur le plan écologique, mais également sur le plan économique¹³²². Il est en effet, essentiel qu'un projet soit économiquement viable.

Paragraphe 2. La diffusion d'informations : une obligation d'acteurs privés et publics

Des informations spécifiques aux montagnes ne sont pas particulièrement utiles si elles restent inconnues. Pour cette raison, la responsabilité de diffuser des informations et celle de les établir sont liées. Il conviendra d'identifier l'échelle de cette diffusion et les acteurs pertinents. En effet, les connaissances spécifiques aux montagnes et leur diffusion comprennent une approche universitaire, l'approche académique « classique », mais également la participation des populations locales et la diffusion de connaissances traditionnelles. Concurrent de cette approche, le rôle du secteur privé est à intégrer dans la mise en place d'un réseau de diffusion de connaissance. En effet, certaines organisations privées décrites dans cette thèse ont parmi leurs objectifs principaux la diffusion d'informations spécifiques aux montagnes¹³²³.

Au vu des éléments à traiter, nous établirons dans un premier temps l'obligation d'une diffusion large des informations dans les normes du DTM (A). Dans un second temps, le rôle des acteurs non étatiques et l'obligation de leur intégration dans les réseaux de diffusion seront détaillés (B).

¹³¹⁹ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 20 « Établissement de bases de données harmonisées ».

¹³²⁰ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 21 « Création de placettes d'observation permanente et coordination de l'observation de l'environnement ».

¹³²¹ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 17 « Coordination et information » et article 18 « Recherche et observation », paragraphe 4 : « *Les Parties contractantes appuient les projets-pilotes permettant la mise en oeuvre de concepts et de technologies de transports durables* ».

¹³²² Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 11 « Transports routiers », paragraphe 2 : « *Des projets routiers à grand débit pour le trafic intra-alpin peuvent être réalisés, si : c) les résultats apportés par l'étude d'opportunité ont montré que le projet est économiquement viable, que les risques sont maîtrisés et que le résultat de l'étude d'impact sur l'environnement est positif* ».

¹³²³ V. [Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, pp. 108 – 129](#).

A. Une obligation de diffusion adaptée aux enjeux montagnards tant mondiaux que régionaux

Dans notre étude de l'obligation de diffusion d'informations, nous traiterons d'abord la reconnaissance générale de ce principe dans les normes du DTM (1). Les formulations de ces obligations dans les Conventions des Alpes et des Carpates seront ensuite détaillées (2).

1) Une reconnaissance générale du principe dans la sphère internationale

Les enjeux de la montagne ont une portée internationale. En conséquence, les informations et bonnes pratiques les concernant doivent être partagées à l'échelle internationale, permettant une meilleure connaissance et des politiques plus cohérentes. Ce constat est particulièrement pertinent dans le contexte de la thématique mondiale du changement climatique. En effet, le préambule de la Déclaration de 2006 sur le changement climatique de la Convention alpine *« considère que les efforts pour la promotion d'initiatives de recherche à l'échelle internationale sont nécessaires, afin d'aboutir à une meilleure compréhension des retombées des changements climatiques pour l'espace alpin (entre autres utilisation du sol et changement d'utilisation du sol pour le régime hydrique, étant donné que l'alternance fréquente de précipitations extrêmes et de périodes de sécheresse est pronostiquée, ainsi que pour les conséquences en termes de vitalité des forêts de montagne); en créant ainsi les bases pour définir et mettre en place des stratégies d'adaptation efficaces qui, grâce à des "Programmes de Capacity" adéquats et soutenus conjointement, puissent être transférées à d'autres régions de montagne du monde ayant des problématiques comparables »*.

Le chapitre 13 de l'Action 21 (1992) demande la création d'un réseau de diffusion d'informations et l'organisation d'une coopération entre différentes organisations internationales¹³²⁴. Cette méthode a pour but de faciliter l'évaluation du risque écologique et des risques de catastrophes naturelles dans l'écosystème¹³²⁵. La diffusion d'informations ne se limite pas à des cercles experts ; au contraire, l'Action 21 demande explicitement des programmes de *« formation et de vulgarisation »*¹³²⁶ au sujet de pratiques écologiques appropriées. La prévention de catastrophes

¹³²⁴ Action 21 (1992), paragraphe 13.8. : *« Les gouvernements et les organisations gouvernementales devraient : a) Coordonner la coopération internationale et faciliter les échanges d'informations et de données d'expérience entre les organismes des Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds international de développement agricole et les organisations régionales, les gouvernements, les institutions de recherche et les organisations non gouvernementales qui s'occupent du développement des régions montagneuses »*.

¹³²⁵ Action 21 (1992), paragraphe 13.5, sous-paragraphe d) et f).

¹³²⁶ Action 21 (1992), paragraphe 13.11, sous-paragraphe a).

naturelles est reprise par le chapitre 13 comme sujet de formation de la population locale¹³²⁷.

L'activité de l'agriculture durable et des zones rurales est donnée spécifiquement comme exemple de thématique de formation visant les populations locales et les femmes en particulier¹³²⁸. Cet intérêt particulier pour la formation des femmes n'existe pas dans les textes du DTM européens. Il semblerait que cette thématique soit pertinente à l'échelle mondiale (avec de nombreux pays en voie de développement), mais moins à celle de ce continent. Le Programme de travail sur la biodiversité biologique des montagnes reprend cette obligation d'éduquer et de sensibiliser la population. Il donne les exemples des « *ateliers, cours, visites pédagogiques, échanges communautaires, communications de la Convention sur la diversité biologique ou activités d'information et de publication, conformément à l'Initiative mondiale sur la communication, l'éducation et la sensibilisation du public (décision VI/19 de la Conférence des Parties)* »¹³²⁹. La promotion de la connaissance des paysages locaux, naturels et culturels doit s'intégrer dans les activités touristiques des montagnes. Comme l'Action 21 (1992), un accent particulier est mis sur l'éducation des femmes¹³³⁰.

2) Une obligation systématique dans les Conventions des Alpes et des Carpates

Cette étude des conventions de la montagne de l'Europe traitera dans un premier temps de la Convention alpine (a) et, dans un second temps, de la Convention des Carpates (b).

a) La diffusion dans la Convention alpine

La Convention-cadre des Alpes contient un article intitulé « Collaboration dans le domaine juridique, scientifique, économique et technique »¹³³¹. Cet article crée l'obligation de diffusion d'informations « *juridiques, scientifiques, économiques et techniques* »¹³³² pertinentes entre les

¹³²⁷ Action 21 (1992), paragraphe 13.11, sous-paragraphe c) : « *Organiser une éducation écologique à l'intention des exploitants agricoles, en particulier les femmes, pour aider la population rurale à mieux comprendre les questions écologiques liées au développement durable des écosystèmes de montagne* » et le paragraphe 13.22, sous-paragraphe a).

¹³²⁸ Action 21 (1992), paragraphe 13.22, sous-paragraphe c).

¹³²⁹ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004), But 3.5. Renforcer l'éducation, la participation et la sensibilisation du public en matière de diversité biologique des montagnes, paragraphe 3.5.1.

¹³³⁰ *Ibid.*, But 3.5. Renforcer l'éducation, la participation et la sensibilisation du public en matière de diversité biologique des montagnes, paragraphes 3.5.1, 3.5.2, 3.5.5.

¹³³¹ Convention alpine (1991), article 4 « Collaboration dans le domaine juridique, scientifique, économique et technique ».

¹³³² Convention alpine (1991), article 4, paragraphe 1.

parties à la Convention et celle d'informer le grand public de manière appropriée¹³³³. Cette communication ne concerne pas seulement l'état factuel du massif, mais également des mesures prises ou à prendre. Les lois nationales relatives à la confidentialité peuvent permettre de justifier un refus de partager certaines informations¹³³⁴. Cette obligation de partage est reprise dans la majorité des protocoles de la Convention alpine, à l'exception du Protocole traitant de l'adhésion de Monaco à la Convention alpine et de celui traitant du règlement des différends. En effet, la formulation « [l]es Parties contractantes favorisent la formation initiale et continue ainsi que l'information du public pour ce qui est des objectifs, des mesures et de la mise en œuvre du présent protocole » est récurrente dans les protocoles de la Convention alpine¹³³⁵.

Des informations supplémentaires sont données dans les protocoles traitant de l'agriculture, des forêts, de l'énergie et du tourisme dans le massif¹³³⁶. Ces précisions sont propres à ces thématiques et seront développées dans le prochain chapitre¹³³⁷.

b) La diffusion dans la Convention des Carpates

La Convention-cadre des Carpates crée l'obligation pour ses parties de « *poursuivre des politiques visant à accroître la sensibilisation à l'environnement, d'améliorer l'accès du public à l'information sur la protection et le développement durable des Carpates et de promouvoir les programmes d'enseignement connexes* »¹³³⁸. Cette approche complète est reprise par les protocoles de la Convention des Carpates dans lesquels les formules : « [l]es Parties favorisent l'éducation, l'information et la sensibilisation du public aux objectifs, aux mesures et à la mise en œuvre du présent

¹³³³ Convention alpine (1991), article 4, paragraphe 4.

¹³³⁴ Convention alpine (1991), article 4, paragraphe 5.

¹³³⁵ Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 15 « Formation et information » ; Protocole à la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 18 « Formation et information », paragraphe 1 ; Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 21 « Formation et information » ; Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 14 « Formation et information », paragraphe 1 ; Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 16 « Formation et information », paragraphe 1 ; Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998), article 22 « Formation et information » ; Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 23 « Formation et information », paragraphe 1 ; Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 19 « Formation et information ».

¹³³⁶ Protocole à la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 18 « Formation et information », paragraphes 2 et 3 ; Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 14 « Formation et information », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 16 « Formation et information », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 23 « Formation et information », paragraphe 2.

¹³³⁷ V. [Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, pp. 412 – 475](#).

¹³³⁸ Convention des Carpates (2003), article 13 « Awareness raising, education and public participation » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *pursue policies aiming at increasing environmental awareness and improving access of the public to information on the protection and sustainable development of the Carpathians, and promoting related education curricula and programmes* ».

Protocole » et « [l]es Parties assurent l'accès du public aux informations relatives à la mise en œuvre du présent Protocole »¹³³⁹ sont récurrentes.

Dans les protocoles traitant du tourisme et du développement agricole, d'autres mesures particulières à ces domaines sont décrites. Comme dans la Convention alpine, ces domaines d'activités sont considérés comme plus propices à la diffusion d'informations et, de plus, comme des véhicules de sensibilisation du grand public aux richesses du massif ainsi que de sa gestion durable¹³⁴⁰. Une approche similaire est adoptée à ce sujet dans la stratégie pour les forêts des Carpates¹³⁴¹. Dans le cadre du développement agricole durable, l'accent est mis sur la formation professionnelle, notamment sur la formation régulière, ou « *life-long learning* », dans les textes des Carpates, pour permettre l'exploitation agricole durable du massif¹³⁴². La stratégie pour la diversité biologique des Carpates reprend et développe la notion d'éducation. La communication avec le grand public doit se faire à travers l'organisation de conférences, d'ateliers, de publications, de formations, de programmes d'information et de stratégies nationales d'enseignement. Ces dernières doivent inclure des informations sur la Convention des Carpates (2003) et ses protocoles. Dans cet objectif, les parties doivent créer un plan détaillé de communication et travailler dans le cadre de la mesure de soutien n°4 (« *Améliorer l'éducation, la sensibilisation et la participation du public* ») du Plan d'action en faveur de la diversité biologique de l'Union européenne¹³⁴³.

¹³³⁹ Traduction de l'auteur, original en anglais : « *The Parties shall promote the education, information and awareness rising of the public regarding the objectives, measures and implementation of this Protocol* » et « *The Parties shall ensure access of the public to the information related to the implementation of this Protocol* ».

¹³⁴⁰ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 1 « General objectives and principles », paragraphe 3, sous-paragraphe k) et article 18 « Enhancing the contribution of tourism to public education and awareness on sustainability issues ».

¹³⁴¹ Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Sustainable Forest Management » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP4/DOC11 (2014), Objective 10 « Education, information and public awareness », Action 10.1. « Promote the education, information and public awareness on forests in the Carpathians, including cultural heritage and traditional knowledge practices related to forest management ».

¹³⁴² Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 1 « Objectives and principles », paragraphe 1 et article 16 « Promotion of formal and informal education ».

¹³⁴³ Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/DOC7 (2011), Action 15.1. « Undertake harmonised informative and educative campaigns for the public, regarding the objectives, measures and implementation of this Strategic Plan » et Action 15.2. « Ensure the access of the public to the information related to the implementation of this Protocol ».

B. Une participation des acteurs privés reconnue dans les normes du DTM

Ce développement a pour objectif de préciser les rôles de la sphère non étatique dans les informations spécifiques aux montagnes. Cette sphère sera entendue de manière large, en détaillant l'importance du savoir traditionnel et des peuples autochtones de la montagne dans les normes du DTM d'abord (1). Un autre aspect essentiel de la mise en œuvre du DTM, les organisations internationales, sera traité ensuite (2).

1) La prise en compte de connaissances traditionnelles

Les réservoirs de connaissances pertinentes au développement durable des montagnes peuvent être anciens. Si certaines pratiques traditionnelles se sont perpétuées, c'est parce que ces dernières ont su adopter une approche équilibrée entre la préservation de l'environnement et son exploitation. Certaines pratiques traditionnelles ont fait leurs preuves parmi les générations autochtones de certains massifs ; elles devraient donc être préservées et imitées dans les politiques modernes du développement durable des montagnes¹³⁴⁴. Bien entendu, diverses méthodes d'exploitation sont propres à leur contexte et n'auraient pas d'intérêt à être imitées dans d'autres massifs ou régions.

Cette approche est reconnue par l'ONU, dans sa résolution sur le développement durable des régions montagneuses de 2016. L'organisation « *invite les États à renforcer la coopération grâce à la participation effective et à l'échange des connaissances et données d'expérience de toutes les parties concernées, y compris les savoirs traditionnels des populations autochtones vivant dans des zones montagneuses et les connaissances des communautés montagnardes locales, au renforcement des mécanismes, accords et centres d'excellence existants pour assurer le développement durable des régions montagneuses et à la recherche de nouveaux mécanismes et accords, s'il y a lieu* ». De plus, l'Assemblée générale de l'ONU souligne : « *en outre que les traditions et les savoirs des peuples autochtones vivant dans les zones montagneuses et les connaissances des communautés locales montagnardes, particulièrement dans les domaines de l'agriculture et de la médecine, doivent être pleinement pris en considération, respectés et promus dans les politiques, stratégies et programmes de développement des régions montagneuses* ». Des formules similaires se trouvent dans les autres résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies traitant du développement durable des

¹³⁴⁴ Des exemples de telles pratiques traditionnelles, notamment dans le contexte de l'agriculture durable des montagnes sont donnés dans cette thèse [Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2, pp. 150 – 153](#).

montagnes¹³⁴⁵. Ces principes avaient déjà été mentionnés dans les résolutions onusiennes traitant de cette thématique, démontrant un consensus mondial récurrent depuis 2005¹³⁴⁶. La préservation du savoir traditionnel se trouve également dans les normes de DTM visant les Andes¹³⁴⁷.

Le savoir traditionnel a une place moins importante dans les protocoles de la Convention alpine¹³⁴⁸. En effet, celle-ci évoque des notions liées à l'artisanat, mais pas toujours de normes traditionnelles. A la différence de la Convention alpine, celle des Carpates accorde une place importante à la contribution des connaissances traditionnelles et au besoin de les préserver dans son préambule, ainsi que dans son onzième article. Des exemples de connaissances traditionnelles sont donnés par la Convention des Carpates : « *le patrimoine culturel et les savoirs traditionnels de la population locale, la fabrication et la commercialisation de produits locaux, d'art et d'artisanat. Les parties s'efforcent de préserver l'architecture traditionnelle, les schémas d'utilisation des terres, les races locales d'animaux domestiques et de variétés de plantes cultivées, ainsi que l'utilisation durable des plantes sauvages dans les Carpates* »¹³⁴⁹.

Ces principes et exemples sont repris par les protocoles de la Convention des Carpates¹³⁵⁰, le Protocole « Agriculture durable et le développement rural » y ajoutant la préservation « *des races locales d'animaux domestiques et des variétés de plantes cultivées, de l'utilisation durable des plantes*

¹³⁴⁵ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016, paragraphes 3 et 5.

¹³⁴⁶ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/60/198, « Développement durable des montagnes », 2005, paragraphe 10 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/62/196, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2007, paragraphe 19 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009, paragraphe 20 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2011, paragraphe 19 et Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/68/217, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2013, paragraphe 12.

¹³⁴⁷ Décision 523 du Conseil des ministres des affaires étrangères de la CAN, 2002, Annexe : Stratégie régionale sur la biodiversité, Objective III: « To protect and nurture the knowledge, innovations and practices of indigenous, Afro-American and local communities on the basis of the recognition of their individual, communal and collective rights ».

¹³⁴⁸ Protocole à la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 14 « Sources supplémentaires de revenus » : « *Reconnaissant l'importance traditionnelle de l'exploitation agricole familiale dans l'agriculture de montagne et afin de soutenir celle-ci en tant qu'activité économique – principale, complémentaire ou accessoire -* ».

¹³⁴⁹ Convention des Carpates (2003), article 11 « Cultural heritage and traditional knowledge » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *cultural heritage and of traditional knowledge of the local people, crafting and marketing of local goods, arts and handicrafts. The Parties shall aim at preserving the traditional architecture, land-use patterns, local breeds of domestic animals and cultivated plant varieties, and sustainable use of wild plants in the Carpathians* ».

¹³⁵⁰ Protocole à la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 23 « Traditional knowledge and practices » ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), préambule, article 1 « General objectives and principles », paragraphe 3, sous-paragraphe j) ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 15 « Social function of forests », paragraphe 3 ; Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), préambule et article 1 « Objectives and principles », paragraphe 3, sous-paragraphe d), g) et j).

et des animaux sauvages »¹³⁵¹. Cette importance accordée à la tradition dans le cadre des Carpates se manifeste par le projet (non abouti) d'un protocole propre à cette thématique. Ce projet comprend les titres d'articles suivants : article 9 « Identification et documentation du patrimoine culturel », article 10 « Inventaire du patrimoine culturel des Carpates », article 16 « Promotion du patrimoine culturel » et article 18 « Sensibilisation, éducation et transmission du patrimoine culturel et des savoirs traditionnels »¹³⁵².

Cette notion d'activité traditionnelle est centrale dans les documents plus précis de l'ONU. Le Programme de travail sur la biodiversité des montagnes demande à son Secrétaire exécutif de « réunir et disséminer les informations pertinentes procurées par ces communautés par l'intermédiaire du Centre d'échange et d'autres moyens »¹³⁵³. Les informations et méthodes traditionnelles pertinentes à préserver sont celles qui contribuent au développement durable et plus particulièrement à la préservation des ressources biologiques des montagnes¹³⁵⁴. Contrairement à la Convention des Carpates, la valeur intrinsèque de l'héritage culturel de ces groupes uniques est moins soulignée. Il faut cependant préciser que cette absence n'est pas due à une vision utilitaire de la culture humaine, mais au fait que cette approche n'est pas pertinente au regard de la thématique de la préservation de la diversité biologique.

2) Le rôle clé des organisations internationales, notamment de leurs secrétariats

Des acteurs non étatiques ont joué un rôle central dans le développement du DTM, comme la CIPRA qui a été déterminante dans la création de la Convention alpine (1991). Cette organisation participe encore à la vie de cette Convention, notamment en assurant une vérification de l'application de leurs obligations par ses signataires. En effet, la CIPRA participe à la Conférence des parties de la

¹³⁵¹ Protocole à la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 12 « Traditional knowledge and practices » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *local breeds of domestic animals and cultivated plant varieties, sustainable use of wild plants and animals* ».

¹³⁵² Projet de Protocole : Protocol on Cultural Heritage and Traditional Knowledge (work in progress) https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2018/10/Harald_Carpathian-Convention.pdf (traduction de l'auteur, original en anglais) : article 9 « Identification and documentation of the cultural heritage », article 10 « Inventory of the cultural heritage of the Carpathians », article 16 « Promotion of the cultural heritage » et article 18 « Awareness raising, education and transmission of the cultural heritage and traditional knowledge ».

¹³⁵³ Décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004), paragraphe 14.

¹³⁵⁴ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004), paragraphes 1.3.2. et 1.5.4., le But 2.2. « Respecter, préserver et maintenir les connaissances, les pratiques et les innovations des communautés autochtones et locales établies dans les régions de montagne » (Actions 2.2.2., 2.2.5., 2.2.6., 3.2.2.), le But 3.5. « Renforcer l'éducation, la participation et la sensibilisation du public en matière de diversité biologique des montagnes » (Action 3.5.2.).

Convention alpine et, contrairement aux États membres, elle a demandé la vérification du non-respect de la Convention alpine et ses protocoles le Comité de vérification de la Convention. Nous avons également vu dans cette thèse des exemples d'organisations non étatiques à grande échelle dont la fonction principale était de produire de la recherche spécifique aux montagnes, de la disséminer, de fournir des guides de bonnes pratiques et de proposer des projets de développement durable aux acteurs publics pertinents. Deux bons exemples sont l'ICIMOD et le Partenariat de la montagne¹³⁵⁵. Le développement durable de la montagne sollicite et est sollicité par la sphère privée. Il ne s'agit pas d'une obligation stricte dans le DTM, mais d'un engagement moral de participer aux travaux de recherches et de leurs diffusion, en parallèle avec l'action des États.

Les obligations positives des gouvernements dans cet aspect du droit transnational de la montagne sont donc d'encourager ce type de recherches et leur diffusion à travers son financement, la mise en place d'infrastructures de soutien et d'une coopération avec les acteurs privés pertinents. Ainsi, une obligation générale de coopérer avec des organisations privées (des organisations non-gouvernementales) dans l'application de la Convention alpine et de ses protocoles est donnée par sa Convention-cadre¹³⁵⁶. Ces organismes sont cités explicitement par les protocoles dans le cadre de la recherche, notamment dans l'évaluation de mesures de mise en œuvre des obligations où la consultation d'organisations non-gouvernementales est conseillée¹³⁵⁷. Le même principe de coopération avec des organisations non-gouvernementales pour le partage de l'information est repris, d'une manière moins importante, par la Convention des Carpates dans sa description de la Conférence des parties¹³⁵⁸.

¹³⁵⁵ Ces organisations sont décrites dans cette thèse V. [Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, pp. 108 - 132](#).

¹³⁵⁶ Convention alpine (1991), article 4 « Collaboration dans le domaine juridique, scientifique, économique et technique » : « 3. *Les Parties contractantes collaborent avec des organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales dans la mesure où cela contribue à l'application efficace de la présente Convention et des protocoles dont elles sont Parties contractantes* ».

¹³⁵⁷ La formule suivante apparaît dans le Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 18 « Évaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 : « *Dans le cadre institutionnel existant, les collectivités territoriales sont associées à cette évaluation. Les organisations non gouvernementales actives dans ce domaine peuvent être consultées* ». Cette formulation est reprise dans les protocoles suivants de la Convention alpine : Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 21 « Évaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 24 « Évaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 17 « Évaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 19 « Évaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2. Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998), article 25 « Évaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 26 « Évaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 22 « Évaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2.

¹³⁵⁸ Convention des Carpates (2003), article 14 « Conference of the Parties », paragraphe 4, sous-paragraphe i) et paragraphe 5, sous-paragraphe a) et b).

Les autres acteurs non-étatiques centraux dans le DTM sont les institutions d'organisations internationales. Les différents organes de l'ONU en constituent des exemples clairs. La FAO est l'agence « chef de file » concernant les enjeux de la montagne et un aspect de son rôle est d'assurer la recherche d'informations et leur diffusion. Ces organisations sont visées explicitement par les normes du DTM. A titre d'exemple, nous pouvons citer le chapitre 13 de l'Action 21 qui donne une série d'exemples d'organisations pertinentes. Les gouvernements devraient « [c]oordonner la coopération internationale et faciliter les échanges d'informations et de données d'expérience entre les organismes des Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds international de développement agricole et les organisations régionales, les gouvernements, les institutions de recherche et les organisations non gouvernementales qui s'occupent du développement des régions montagneuses » et « [e]ncourager la création d'un réseau international d'initiatives populaires et les activités des organisations non gouvernementales internationales et locales qui s'occupent du développement des régions montagneuses, par exemple l'Université des Nations Unies (UNU), les Woodland Mountain Institutes (WMI), le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes (ICIMOD), l'International Mountain Society (IMS), l'Association pour les montagnes africaines et l'Association pour les montagnes andines, et leur fournir un appui pour l'échange d'informations et de données d'expérience »¹³⁵⁹. Ces rôles de recherche et de diffusion d'informations sont également attribués explicitement aux secrétariats des différentes organisations traitant du DTM : la Convention alpine¹³⁶⁰,

¹³⁵⁹ Action 21 (1992), paragraphe 13.8., sous-paragraphes a) et b).

¹³⁶⁰ Le site internet de la Convention alpine donne la synthèse suivante des tâches du Secrétariat : « *Les tâches principales du Secrétariat permanent de la Convention alpine sont :*

- *Le soutien administratif et technique des organes de la Convention alpine*
- *Les relations publiques (communication et diffusion de l'information sur la Convention, ses protocoles et la réalisation de leurs objectifs)*
- *La coordination des projets de la recherche alpine*
- *La facilitation du processus de mise en œuvre de la Convention et la conformité avec ses protocoles*
- *Le système d'observation et d'information des Alpes (SOIA)*
- *Les tâches de traduction et d'interprétation ».*

<http://www.alpconv.org/fr/organization/permanentsecretariat/default.html>

la Convention des Carpates¹³⁶¹ et la Convention sur la diversité biologique¹³⁶².

En pratique et en théorie, les États ne sont pas isolés dans la mise en œuvre des normes du DTM. Ce constat est à souligner dans le contexte de la recherche d'informations et de leur diffusion. Cette assistance dans la mise en œuvre d'une des obligations centrales du *corpus* pourrait encourager des États récalcitrants à s'engager davantage.

Paragraphe 3. Le besoin d'action : la coopération et la planification administrative

Tous les aspects du développement durable de la montagne, ceux évoqués dans le présent chapitre et ceux qui seront développés dans le prochain, nécessitent une planification et, en conséquence, une coopération entre tous les acteurs pertinents. Il n'est pas aisé de définir la notion de « coopération internationale » de manière succincte. Un document publié par l'ONU (« Qu'est-ce que la coopération pour le développement ? »)¹³⁶³ offre une analyse détaillée de cette notion. Dans le contexte de notre étude, la notion de « coopération » ou de « planification coopérative » peut se comprendre comme une volonté commune d'atteindre un objectif partagé, dans ce contexte : le développement durable de la montagne. Cette volonté se manifeste par un partage d'informations et de moyens financiers dans l'objectif de réalisation de politiques communes ou complémentaires. Un objectif parallèle à inclure dans cette courte définition serait celui de prévention de tous les dégâts ou effets pernicioseux aux écosystèmes de montagne et à leurs populations.

¹³⁶¹ Convention des Carpates (2003), article 15 « Secrétariat », paragraphe 2, sous-paragraphe e).

¹³⁶² Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, paragraphes 1.1.9., 1.2.12., 1.2.13., 2.1.11. De nombreux titres concernant les buts du programme prévoient ce rôle de dissémination au secrétariat de la CBD : But 3.2. « Approfondir les connaissances sur l'état et l'évolution de la diversité biologique des montagnes et améliorer les méthodes d'évaluation et de surveillance, en fonction des informations disponibles » ; Actions. 3.2.1. « Elaborer des indicateurs biologiques, non biologiques et socio-économiques de l'état et de l'évolution des écosystèmes de montagne » ; 3.2.2. « Elaborer et sélectionner des critères internationaux, régionaux et nationaux et, le cas échéant, des indicateurs quantifiables de la diversité biologique des montagnes, en tenant compte des travaux de la Convention sur la surveillance et les indicateurs et des connaissances détenues par les communautés autochtones et locales, ainsi que d'autres expériences de gestion durable des montagnes » ; 3.2.3. « Élaborer des méthodes pour attribuer une valeur aux services écologiques fournis par les régimes de gestion des terres, de manière à mettre au point des mécanismes d'incitation économique visant à procurer une compensation aux communautés montagnardes pauvres et vulnérables » ; 3.2.4. « Evaluer et examiner l'évolution de la pollution locale et à longue distance ainsi que des changements climatiques mondiaux en relation avec les écosystèmes de montagne » ; 3.2.5. « Evaluer et examiner le morcellement et les incidences sur la diversité biologique des changements dans les pratiques de gestion de l'utilisation des terres, par exemple l'abandon des terres ou l'exploitation minière » ; 3.2.6. « Evaluer et examiner les impacts positifs et négatifs du tourisme et des activités de plein air sur les écosystèmes de montagne » ; 3.2.7. « Evaluer et examiner les processus dynamiques naturels en jeu dans les écosystèmes de montagne et la nécessité de préserver des zones à cette fin » ; 3.2.8. « Elaborer des systèmes de surveillance fondés sur des indicateurs nationaux et internationaux de l'évolution de la structure et de la fonction des écosystèmes de montagne, en tenant compte des connaissances et des systèmes d'experts en matière de surveillance ainsi que des travaux et processus pertinents associés aux indicateurs ».

¹³⁶³ Alonso (J. A.) et Jonathan Glennie (J.), *Qu'est-ce que la coopération pour le développement ?*, ECOSOC, 2015, 7 p. Disponible à l'adresse suivante : https://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1_fr.pdf

Cette justification de la coopération est confirmée par les normes du DTM, comme nous le verrons dans ce paragraphe. Ainsi que l'indique D. J. Pratt, les acteurs de cette coopération ne seront pas seulement publics. Au contraire, les réseaux de coopération doivent comprendre une approche « horizontale », mais également « verticale ». Ces deux approches sont données à titre indicatif et doivent se comprendre sur le plan hiérarchique. Une coopération « verticale » désigne un travail des autorités internationales vers les autorités nationales, régionales et enfin locales. Une approche « horizontale » désigne une coopération entre différentes organisations au même niveau d'action : entre organisations internationales, entre gouvernements nationaux, entre autorités régionales, communale et finalement entre acteurs privés.

La création de réseaux pour le développement durable de la montagne doit prendre en compte toutes ces considérations, cette conclusion est confirmée par les normes du DTM. Pour identifier ces obligations et leurs formulations, nous traiterons d'abord de l'obligation générale de coopération (A). La notion de coopération « horizontale » et « verticale » sera abordée ensuite (B).

A. Une obligation générale de coopération justifiée par la spécificité des montagnes

Cette étude de l'obligation générale de coopération traitera de ses deux justifications principales. Dans un premier temps, la planification et la coopération sont justifiées par la prévention des dégâts aux montagnes (1). Dans un second temps, l'idée que ces obligations sont nécessaire pour réaliser le développement durable des montagnes sera détaillée (2).

1) Une planification nécessaire à la prévention des dégâts en zones de montagne

Ce développement traite de la nécessité d'une action gouvernementale à travers la mise en place d'une politique de montagne précise. Cette politique concerne autant le développement actif et la compensation des handicaps de la montagne que les limitations au développement. Pour que le développement des régions montagnardes soit durable il doit être soigneusement planifié, soumis aux opinions des autorités locales et scientifiques. Les textes du Conseil de l'Europe insistent sur l'importance de la planification et sur les effets négatifs d'une absence de contrôle du développement

(particulièrement de l'immobilier)¹³⁶⁴. Ceci souligne l'importance de l'action publique. Une politique de coopération à tous niveaux (scientifique, international et administratif) est nécessaire à une planification de qualité. Cette approche est au cœur de la politique montagnarde du Conseil de l'Europe depuis 1974¹³⁶⁵.

L'un des moyens de pallier la surexploitation et d'assurer l'application du principe de développement durable est une planification complète et systématique prenant en compte les spécificités du développement des régions de montagne par les gouvernements. Si elles sont laissées en développement libre, les zones de montagne courent un risque important d'être surexploitées. Ce besoin de planification du développement des régions remonte aux premières déclarations concernant la montagne, comme la Déclaration de Lugano de 1978 sur la région des Alpes¹³⁶⁶.

Cette approche est justifiée par quelques exemples. En effet, la politique de promotion du produit des Andes, le quinoa, a eu des effets pernicieux imprévus. La popularité du produit a multiplié les producteurs et a encouragé sa production. En conséquence, les prix ont fini par chuter avec la multiplication des producteurs¹³⁶⁷. La popularité de la quinoa a également conduit à la spécialisation de certains producteurs, en perdant les bienfaits écologiques et humains d'une agriculture diversifiée.

¹³⁶⁴ Résolution (75) 9 (1975) du Comité des Ministres « relative aux régions alpines en danger », préambule, paragraphes 3 et 8 ; Charte écologique des régions de montagne en Europe (1976) dans la Résolution (76) 34 (1976) du Comité des Ministres « relative à la Charte écologique des régions de montagne en Europe », articles 5, 6 et 7 ; Projet de Charte européenne des régions de montagne de 1995, en Annexe à la Recommandation 14 (1995) du Congrès « sur la Charte européenne des régions de montagne », article 5 « Politiques globales et sectorielles » ; Projet de Convention européenne des régions de montagne de 1997, en Annexe 3 du Document de travail du Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux sur la « Charte européenne des régions de montagne Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et Recommandation 1274 (1995) de l'Assemblée parlementaire ; Charte européenne de l'espace rural, Recommandation 1296 (1996) de l'Assemblée parlementaire » - (GR- E) Restricted 27 janvier 1999 GR-E(99), article 1 « Objet », article 5 « Politiques globales et sectorielles » ; Projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne de 2000, en Annexe de la Recommandation 75 (2000) du Congrès « sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne », article 1.1 « Objets ».

¹³⁶⁵ Voir, par exemple, la Résolution (570) 1974 du Parlement « *Fonction européenne des régions Alpines* », considérant 7, 9, 10, 12, 13 et 14. Principes repris : Projet de Charte européenne des régions de montagne de 1995, en Annexe à la Recommandation 14 (1995) du Congrès « sur la Charte européenne des régions de montagne », articles 4, 8, 16, 18 et 19 ; Projet de Convention européenne des régions de montagne (1997), en Annexe 3 du Document de travail du Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux sur la « Charte européenne des régions de montagne ; Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et Recommandation 1274 (1995) de l'Assemblée parlementaire ; Charte européenne de l'espace rural, Recommandation 1296 (1996) de l'Assemblée parlementaire » - (GR- E) Restricted 27 janvier 1999 GR-E(99), article 5, préambule et ses articles 5, 10 et 18 ; Projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne de 2000, en Annexe de la Recommandation 75 (2000) du Congrès « sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne », article 3.

¹³⁶⁶ Déclaration de Lugano (1978), paragraphe 18 : « *Le développement des régions alpines doit mettre l'accent sur une stratégie de rééquilibrage régional. Il y a lieu de favoriser les régions les plus frappées par l'exode sans créer de nouvelles zones de concentration. Cet objectif ne peut être atteint que par une planification concrète et volontaire à tous les niveaux* ».

¹³⁶⁷ Les évolutions économiques récentes du Quinoa sont détaillées dans l'article suivant : Bruinsma (M.), « European quinoa imports drop and price falls », Mercadero, 30 Mai 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.mercadero.nl/european-quinoa-imports-drop-and-price-falls/>

L'action du gouvernement est essentielle pour prévenir ou résoudre des conflits entre les intérêts d'exploitants économiques et ceux des habitants locaux. Au contraire, l'inaction publique fait courir des risques de surexploitation. Une publication de la FAO illustre cette difficulté : « [d]ans les régions montagneuses des zones arides telles que les Andes centrales, le principal défi concernant la gestion de l'eau et des territoires autochtones est la réglementation et la planification des industries extractives dans lesquelles la gestion de l'eau doit être intégrée. De nombreux représentants des autochtones et exploitants ruraux suggèrent que les systèmes actuels, privilègient systématiquement l'industrie extractive, impliquent que « les ministres et les présidents croient que le gaz et le cuivre sont plus importants que l'eau ». Au Chili, par exemple, de vastes zones de « glaciers rocheux », comme celles du bassin versant du Haut Blanco, ont presque complètement disparu en dépit de la législation environnementale explicite exigeant l'approbation gouvernementale pour toute exploitation des glaciers et des glaciers rocheux. (...) Au Pérou, la Defensoría del Pueblo (une institution chargée de veiller à ce que les actions et les politiques des gouvernements ne portent pas atteinte aux droits des citoyens) a joué un rôle crucial dans la résolution des conflits entre les populations autochtones et rurales, l'eau et les industries extractives; elle illustre clairement le rôle vital que doivent jouer des institutions publiques compétentes, autonomes et légitimes pour garantir et protéger les droits des communautés. La protection efficace des ressources d'eau critiques, telles que des glaciers, exige non seulement une législation efficace, mais également des mécanismes institutionnels pour en assurer la mise en œuvre et empêcher les décisions administratives de privilégier le développement économique au détriment de la protection de l'environnement et des besoins des communautés locales »¹³⁶⁸.

¹³⁶⁸ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, FAO et Center for Development and Environment of the University of Bern, 2011, p. 74 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he most important challenge facing water resources and indigenous territory in dryland mountain regions such as the Central Andes is the regulation and planning of extractive industry and the integration of water management into the regulations and governance mechanisms of extractive industries. As many indigenous and campesino leaders have been suggesting, the current systems that repeatedly prioritise extraction imply that “ministers and presidents believe that gas and copper are more important than water”. In Chile, for instance, vast rock glacier areas like those in the Upper Blanco catchment have disappeared almost completely despite explicit environmental legislation requesting governmental approval for any use of both glaciers and rock glaciers. (...) In Peru, the Defensoría del Pueblo (an institution in charge of ensuring that government action and policy do not infringe on citizenship rights) has played a critical role in conflict resolution among indigenous and rural people, water, and the extractive industry; it clearly illustrates the vital role that competent, autonomous and legitimate public institutions have to play in guaranteeing and protecting community rights. The effective protection of critical water resources such as glaciers requires not only good legislation but also institutional mechanisms to enforce its implementation and to prevent administrative decisions from prioritising economic development at the expense of environmental protection and local community needs. Such positive trends can currently be observed in recent political and legislative developments in Chile, while in Argentina, on the contrary, a bill for the protection of the country's glaciers was recently vetoed ».

2) Une planification nécessaire pour atteindre les objectifs du DTM

La planification publique permet également de prévenir les désastres naturels causés par la surexploitation ou de prévenir les effets pernicioeux de ceux qui sont inévitables. Cette approche est formalisée par les normes du DTM¹³⁶⁹ et a justifié, notamment, la création du « *Andean Committee for Disaster Prevention and Care* »¹³⁷⁰. En effet, une planification complète permet des plans d'évacuation, des systèmes de détection du danger¹³⁷¹ et de gestion de désastres propres aux montagnes ; la création de digues pour dévier les glissements de terrain ou les avalanches par exemple. M. F. Price ajoute à cette liste des plans de réparation des dégâts éventuels¹³⁷².

Une coopération générale est nécessaire pour accomplir les objectifs du DTM. La création et la diffusion d'informations pertinentes aux montagnes nécessitent la mise en place d'institutions et de réseaux de coopération. L'objectif étant d'assurer une communication entre les programmes de développement durable et les recherches les plus récentes, mais également d'agir en concertation avec tous les acteurs concernés. La mise en place d'un programme partagé nécessite une coordination générale entre les acteurs intéressés malgré leur diversité. Ce besoin est relevé dans les premiers documents du droit transnational de la montagne. Cette évolution de la vision de la CIPRA s'est aussi manifestée par le plan d'action pour les Alpes (1974). Le texte souligne l'importance d' « *une planification coordonnée des Alpes en tant qu'ensemble écologique pour la conservation de leur valeur* »¹³⁷³. Ce même plan d'action intègre la préservation de l'environnement avec le développement économique des populations locales. La participation des populations autochtones est également recommandée dans la planification des politiques de mise en œuvre du plan d'action : « [1] *a gestion des ressources naturelles des régions alpines doit rester entre les mains des populations autochtones,*

¹³⁶⁹ A titre d'exemple, nous pouvons citer un extrait du Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, paragraphe 1.1.2. : « *Élaborer des mécanismes et appliquer des mesures visant à réduire l'instabilité des pentes induite par l'homme et les effets néfastes des risques géologiques naturels, ainsi qu'à maintenir ou renforcer la stabilité des sols et l'intégrité des écosystèmes, au moyen d'une couverture végétale diverse et naturelle qui favorisera également la fonction de diversité biologique des sols* ». Des extraits similaires peuvent être trouvés dans les buts 1.3 et 1.4. du Programme. La prévention des risques naturels par la planification publique se trouve également évoquée dans le Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998), article 10 « Délimitation et traitement des zones à risques », paragraphes 1 et 2. Nous pouvons également citer la Convention des Carpates (2003), article 6, paragraphe c) et le Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 1, paragraphe 2, sous-paragraphe j).

¹³⁷⁰ Décision 529, The Andean Council of Ministers of Foreign Affairs, Creation of the Andean Committee for Disaster Prevention and Care (CAPRADE), article 1.

¹³⁷¹ Agenda 21 (1992), paragraphe 13.15., sous-paragraphe c) : « *Organiser des arrangements techniques et institutionnels pour les pays sujets à des catastrophes naturelles afin d'atténuer les effets de celles-ci par des mesures de prévention des risques, le zonage des risques, des systèmes d'alerte, des plans d'évacuation et des fournitures d'urgence* ».

¹³⁷² Price (M. F.), « Chapter 13 in action 1992 - 97 : A task manager's report », [...] *op. cit.*, pp. 35-36.

¹³⁷³ Extrait du préambule du Plan d'action pour les Alpes (1974), adopté au Symposium international sur l'avenir des Alpes, p. 1.

à charge pour elles de prendre conscience de leurs responsabilités internationales »¹³⁷⁴.

En conséquence, les normes du DTM requièrent une coopération constante entre les acteurs concernés. Cette dernière peut prendre plusieurs formes, du partage d'informations ou de fonds à l'élaboration de programmes d'action communs. Cette approche est illustrée par le Protocole « Aménagement du territoire » de la Convention alpine : « [l]es Parties contractantes encouragent une coopération internationale renforcée entre les organismes compétents respectifs, notamment dans l'élaboration des plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable conformément à l'article 8, au niveau national et régional, ainsi que dans la définition des planifications sectorielles ayant une incidence sur le territoire. Dans les espaces frontaliers, cette coopération visera plus particulièrement à coordonner l'aménagement du territoire, le développement économique et les exigences environnementales »¹³⁷⁵. Cette coopération nécessite la création d'institutions et de mécanismes administratifs ou, au minimum, leur modification. Ce besoin est illustré par le programme de travail sur la biodiversité des montagnes de la CBD qui demande à ses signataires de « [r]enforcer la capacité juridique et institutionnelle d'appliquer le programme de travail sur la diversité biologique des montagnes, notamment par l'intermédiaire des correspondants nationaux, des instituts et autres groupes d'acteurs pertinents, ainsi que de mécanismes permettant la concertation entre les autorités sectorielles dans la mise en œuvre de ces activités à l'intérieur de leurs champs de responsabilité »¹³⁷⁶.

B. Deux axes de coopération différents, mais complémentaires

La planification et la mise en œuvre du DTM nécessitent la participation active de nombreux acteurs agissant à différents niveaux d'autorité. Une norme de DTM a un impact au niveau international, national, régional et à l'échelle des communes. Il paraît également évident que si les habitants d'une région ou d'une commune ont participé à l'élaboration d'un projet, ils seront plus actifs dans sa mise en œuvre¹³⁷⁷. Un schéma classique de coopération pourrait être décrit comme « vertical », dans lequel toutes les autorités à différents niveaux coopèrent ensemble dans le but d'assurer un développement durable de la montagne. Ce type de coopération est demandé de manière récurrente

¹³⁷⁴ *Ibid.*, paragraphe 31.

¹³⁷⁵ Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), article 4 « Coopération internationale de la Convention alpine », paragraphe 2.

¹³⁷⁶ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004, paragraphe 2.1.6.

¹³⁷⁷ Pour un développement sur l'importance de la participation d'élus locaux dans la mise en place de projet transfrontalier dans le cadre de l'Espace Mont-Blanc voir Jacob (L.), *Gouverner la frontière. Innovations dans la coopération transfrontalière des territoires alpins : espace Mont-Blanc, Alpi-Marittime-Mercantour*, Th. Grenoble/ Genève, 2017, pp. 162 - 164.

dans les normes du DTM. Cependant, la coopération peut prendre une autre forme, que l'on pourrait qualifier d' « horizontale ». Cette expression vise les efforts coopératifs entre différentes entités au même niveau administratif. Le besoin d'une coopération entre États a déjà été relevé dans cette thèse, mais il pourrait également s'agir d'une coopération entre plusieurs communes voisines (par exemple).

Nous identifierons donc les justifications et les bases juridiques de ces deux types de coopération, celle dans un axe « vertical » dans un premier temps (1) et celle dans un axe « horizontal » dans un second temps (2).

1) La coopération verticale : du mondial au local

La notion de coopération verticale sera détaillée d'abord, à travers les principes généraux dans les normes du DTM (a). La coopération verticale dans le contexte spécifique de la Convention alpine et de la Convention des Carpates sera traitée ensuite (b).

a) Les principes généraux de la coopération verticale dans les normes du DTM

Les acteurs du développement durable de la montagne sont donc divers et doivent tous participer à sa création, sa formulation et sa mise en œuvre. Cette approche permet de prendre en compte toutes les facettes propres, non seulement à un massif, mais également à ses régions différentes. Ce constat ressort des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU au sujet du développement durable de la montagne, par exemple celle de 2016 qui « *invite les États à renforcer la coopération grâce à la participation effective et à l'échange des connaissances et données d'expérience de toutes les parties concernées* ». L'Assemblée générale invite également les États « *au renforcement des mécanismes, accords et centres d'excellence existants pour assurer le développement durable des régions montagneuses et à la recherche de nouveaux mécanismes et accords, s'il y a lieu* ». L'Assemblée générale insiste également « *sur la nécessité de promouvoir la pleine participation des montagnards aux décisions qui les concernent et d'intégrer les savoirs, le patrimoine et les valeurs autochtones locaux dans toutes les initiatives de développement, en consultation et en accord avec les peuples autochtones et les communautés locales montagnardes concernées, le cas échéant* ». Plus précisément, l'Assemblée générale « *[e]ngage les autorités locales et les autres parties prenantes, en particulier les populations rurales, les peuples autochtones, la société civile et le secteur privé, à participer plus activement à l'élaboration et à l'exécution de programmes, notamment ceux qui concernent l'aménagement du territoire et l'occupation des terres,*

et d'activités visant à assurer le développement durable dans les régions montagneuses »¹³⁷⁸.

Une liberté importante est laissée aux États signataires dans la question de la répartition des compétences à différents niveaux administratifs. La participation des autorités locales est à solliciter, mais la distribution exacte des compétences reste du ressort des États signataires des normes du DTM. Il convient de préciser que le principe de subsidiarité, qui trouve ses origines dans le droit de l'Union européenne¹³⁷⁹, a été visé dans les plus anciennes normes du DTM. Le principe est explicitement cité par les projets avortés de normes du DTM du Conseil de l'Europe. Cependant, il n'a pas été repris par les autres normes du DTM. La seule exception est le premier protocole de la Convention alpine¹³⁸⁰ qui cite explicitement le principe de subsidiarité, contrairement aux protocoles suivants. Il semblerait donc que ce dernier ne fasse pas partie du *corpus* de droit visant le massif alpin ou le DTM en général. Cette absence de consécration du principe de subsidiarité s'inscrit dans une approche pragmatique du développement du DTM, qui semble pertinente. Comme le prouve l'histoire du développement de l'Union européenne, l'application du principe de subsidiarité est complexe et touche à la répartition des compétences administratives au sein d'un État. Ce principe n'est pas essentiel au développement durable de la montagne. Son application risquerait de créer des difficultés parasites pour le DTM. Fondamentalement, il rendrait le refus des États de s'engager dans les normes du DTM plus probable.

b) La coopération verticale dans les Conventions des Alpes et des Carpates

L'obligation de coopération « verticale » est clairement établie dans la Convention alpine et ses protocoles¹³⁸¹. Ce développement traitera de thématiques récurrentes dans les protocoles de la

¹³⁷⁸ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016, paragraphes 3, 5 et 13. Des propos similaires peuvent être trouvés dans tous les autres résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le développement durable des montagnes : Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/58/216, « Développement durable dans les régions montagneuses » (2004), paragraphes 12 à 14 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/60/198, « Développement durable des montagnes », 2005, paragraphes 9 et 10 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/62/196, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2007, paragraphe 16 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009, paragraphe 17 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2011, paragraphe 17 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/68/217, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2013, paragraphe 9.

¹³⁷⁹ Ce principe est tiré du droit de l'Union Européenne, pour plus de détails, voir le Protocole n° 2 du traité de Lisbonne (2009) « sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ».

¹³⁸⁰ Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 « Aménagement du territoire et développement durable », 1994, article 2 « Obligations fondamentales », sous-paragraphe a) : « Renforcer la capacité d'agir des collectivités territoriales conformément au principe de subsidiarité ».

¹³⁸¹ Presque tous les préambules traitant des thématiques du développement durable de la montagne contiennent ces extraits ou des formulations similaires ; les exceptions sont le Protocole de la Convention alpine « Adhésion de la Principauté de Monaco à la Convention sur la protection des Alpes » (1994) et le Protocole de la Convention alpine « Règlements des différends » (2000).

Convention alpine¹³⁸². Tout d'abord, la majorité des préambules de la Convention alpine contiennent une variation de la formulation suivante : « [...] *la population locale doit être en mesure de définir son propre projet de développement social, culturel et économique et de participer à sa mise en œuvre dans le cadre institutionnel existant* ». Pour atteindre cet objectif, diverses entités administratives doivent coopérer avec les populations locales ou leurs représentants communaux ou régionaux. En effet, chaque protocole contient un article intitulé « Participation des collectivités territoriales ». D'après ces articles, les États signataires doivent déterminer le meilleur niveau de coordination et de coopération entre les institutions et les « *collectivités territoriales directement concernées* » pour assurer le développement durable des Alpes. Dans cet objectif, les collectivités pertinentes sont directement concernées aux différents stades de préparation et de mise en œuvre de ces politiques et mesures visant les Alpes.

Un autre article récurrent dans les protocoles de la Convention alpine porte le titre « Coopération internationale ». Dans le cas de cette thématique, les parties contractantes renforcent une coopération internationale ou transfrontalière entre les organismes compétents. Ces organismes peuvent être de tous niveaux (international, national, régional ou communal). Il est possible que les organismes à une échelle plus locale n'aient pas la compétence pour mettre en œuvre certaines politiques visant les montagnes. Dans ce cas de figure, il faut assurer la possibilité aux collectivités territoriales de représenter de façon efficace les intérêts de la population. Ces mêmes collectivités doivent également participer aux évaluations régulières des dispositions de mise en œuvre de la Convention alpine et de ses protocoles.

La Convention des Carpates (2003) prévoit l'obligation de la coordination entre les institutions locales et régionales dans l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire¹³⁸³. D'une manière

¹³⁸² Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), préambule, article 4 « Coopération internationale », article 7 « Participation des collectivités territoriales », article 18 « Evaluation de l'efficacité des dispositions » ; Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), préambule, article 3 « Coopération internationale », article 5 « Participation des collectivités territoriales », article 24 « Evaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), préambule, article 5 « Participation des collectivités territoriales », article 6 « Coopération internationale », article 21 « Evaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), préambule, article 3 « Participation des collectivités territoriales », article 4 « Coopération internationale », article 17 « Evaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), préambule, article 4 « Participation des collectivités territoriales », article 19 « Evaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998), préambule, article 4 « Participation des collectivités territoriales », article 5 « Coopération internationale », article 25 « Evaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), préambule, article 2 « Coopération internationale », article 4 « Participation des collectivités territoriales », article 26 « Evaluation de l'efficacité des dispositions », paragraphe 2 ; Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), préambule, article 5 « Participation des collectivités territoriales », article 22 « Evaluation de l'efficacité des dispositions ».

¹³⁸³ Protocoles de la Convention des Carpates (2003), article 5 « Spatial planning », paragraphe 2.

plus large, ses États membres doivent mettre en place des politiques qui garantissent la participation du grand public dans la prise de décision pour la protection et le développement durable des Carpates¹³⁸⁴.

Les protocoles de la Convention des Carpates contiennent tous un article intitulé « Participation des autorités régionales et locales et d'autres parties intéressées »¹³⁸⁵. Les formulations dans ces différents articles varient selon les textes, mais certains principes sont récurrents. Les États signataires doivent encourager une « *responsabilité partagée* » et une « *synergie* » entre les acteurs concernés. Ces mêmes autorités locales et parties intéressées doivent être impliquées dans l'évaluation des mesures de mise en œuvre de la Convention des Carpates et de ses protocoles¹³⁸⁶.

2) La coopération horizontale : une harmonisation entre des autorités de même niveau

On envisage successivement la notion de coopération horizontale à l'échelle internationale (a), puis la coopération horizontale entre unités administratives (b).

a) La coopération horizontale déclinée au niveau international

Les normes du DTM requièrent une coopération « horizontale », une planification et une concertation avec les autorités adaptées au niveau transnational. Une coopération entre les différentes alliances transnationales est souhaitable ; cette dernière est matérialisée par une série de mémorandums de coopération entre la Convention alpine et celle des Carpates¹³⁸⁷, mais également entre leurs réseaux d'aires protégées : le Réseau alpin d'aires protégées (ALPARC), « *the Danube River Network of Protected Areas* » (DANUBEPARKS) et « *the Carpathian Network of Protected Areas* » (CNPA). La coopération transnationale entre États dans le cadre d'accords existants pour

¹³⁸⁴ *Ibid.*, article 13 « Awareness raising, education and public participation », paragraphe 2.

¹³⁸⁵ Traduction de l'auteur, original en anglais : « *Participation of regional and local authorities and other stakeholders* ». Les articles avec le titre précité sont les suivants : Protocole de la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 6 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 4 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 6 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 5 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 6.

¹³⁸⁶ Ces principes récurrents sont donnés dans les articles au titre de « Evaluation of the effectiveness of the provisions ». Les articles avec le titre précité sont les suivants : Protocole de la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 29 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 26 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 33 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 23 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 25.

¹³⁸⁷ Memorandum of Understanding for the cooperation between the Alpine Convention and the Carpathian Convention (2006).

assurer leur mise en œuvre pertinente aux montagnes est également souhaitable. Par exemple, la stratégie pour la préservation de la biodiversité des Carpates donne l'exemple des Directives « Oiseaux » et « Habitats » de l'Union européenne comme normes permettant la mise en œuvre de ses obligations de préservation spécifiques aux montagnes¹³⁸⁸. D'autres exemples correspondent aux textes du droit international de l'environnement cités par les protocoles de la Convention des Carpates¹³⁸⁹. Nous retrouvons ici cette volonté (déjà évoquée), d'éviter des actions redondantes.

En plus de cette mise en œuvre de structures existantes, la coopération se poursuit entre États dans le cadre des normes spécifiques au DTM. Les différents pays partageant les écosystèmes de montagne ou un massif pourraient donc établir des objectifs, recueillir des informations et des programmes d'actions partagés, comprenant des fonds partagés. Cette coopération entre États est formalisée dans la Convention alpine et ses protocoles, d'une manière générale à travers les articles récurrents au titre de « coopération internationale » cités plus haut. Quelques exemples thématiques de coopération inter-étatique ressortent des protocoles : des procédures de consultation intergouvernementale à engager par les États alpins dans le cas de projets ayant un « *impact transfrontalier significatif* » dans le domaine de l'énergie ou du transport¹³⁹⁰. D'autres exemples de coopération entre unités administratives plus locales dans le cadre du DTM ont été donnés dans les chapitres précédents¹³⁹¹.

¹³⁸⁸ Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/DOC7 (2011), Action 3.2. « Ensure the long-term conservation of species listed in the Carpathian Red List of Species », sous-paragraphe a).

¹³⁸⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003). Dans son préambule, le texte cite les Conventions pertinentes suivantes : la Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992), la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne, 1979), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973), la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar, 1971), la Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Paris, 1972), la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn, 1979), la Convention européenne du paysage (Florence, 2000), la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (Convention d'Espoo, 1991) et la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 1998). Le protocole ajoute, d'une manière plus générale, la structure juridique sur la protection de la nature et la préservation de la biodiversité de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

¹³⁹⁰ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 13 « Concertation » ; Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000) et article 8 « Procédure d'évaluation et de consultation intergouvernementale ».

¹³⁹¹ V. [Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Conclusion, pp. 130 - 132](#) ; une série d'exemple de projet coopératif public et privé dans le contexte des Carpates est également donnée dans Bauer (R.), *The Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians*, CESCO, 2017, pp. 28-43 ; de nombreux exemples de coopération dans les différentes régions de montagne du monde sont donnés dans Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions : Progress and prospects », in *Environmental Science & Policy*, 2014, 11 p.

b) La coopération horizontale entre différentes unités administratives nationales

Ces politiques, dont les principes généraux sont définis au niveau transnational, doivent être formalisées aux niveaux national et régional. Pour éviter des erreurs potentielles d'agents publics décentralisés, des directives plus larges sont à mettre en œuvre au niveau local. Dans le cadre de certains projets, une coopération et une communication entre différentes unités administratives décentralisées (régionales ou communales) permettent tant une adaptation de ces directives aux spécificités locales. En effet, des programmes inter-régionaux ou inter-communaux connaissent un certain succès et renforcent l'identité montagnarde de ces zones ; identité qui renforce à son tour la motivation politique de préservation du caractère naturel et humain des zones de montagne.

Cette notion de coopération directe entre les régions ou les communes de montagne est formalisée dans la Convention alpine et ses protocoles. La formule : « *[c]onvaincues que certains problèmes ne peuvent être résolus que dans un cadre transfrontalier et exigent des mesures communes de la part des États alpins et des collectivités territoriales directement concernées* » est fréquente dans les préambules des protocoles de la Convention alpine (1991). De plus, les articles de ces textes intitulés « coopération internationale » (cité plus haut), engagent les signataires « *à éliminer les obstacles à une coopération internationale entre les collectivités territoriales de l'espace alpin et à promouvoir la solution des problèmes communs grâce à une collaboration au niveau territorial approprié* »¹³⁹². Cet objectif de collaboration inter-collectivités est rendu plus explicite. La Déclaration « Population et culture » (2006) fixe un objectif de « *[c]ollaboration entre les villes ainsi qu'entre les villes et les communes limitrophes dans le cadre de l'échange d'expériences et de projets de développement supra-municipaux au niveau national et transnational, poursuivant des objectifs conformes à la Convention alpine en matière de politiques de l'environnement, de l'économie et de l'habitat* » et de création de « *[p]artenariats entre villes et communes alpines et extra-alpines pour l'échange d'informations et la présentation de bonnes pratiques* »¹³⁹³.

¹³⁹² Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), préambule, article 4 « Coopération internationale » ; Protocole de la Convention alpine « Protection de la nature et entretien des paysages » (1994), préambule, article 3 « Coopération internationale » ; Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), préambule, article 6 « Coopération internationale » ; Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), préambule, article 4 « Coopération internationale » ; Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), préambule ; Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998), préambule, article 5 « Coopération internationale » ; Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), préambule, article 2 « Coopération internationale » ; Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), préambule.

¹³⁹³ Déclaration « Population et culture » (2006), Partie V. « Rôle des villes et des territoires ruraux ».

La Convention des Carpates établit le principe de la coopération transfrontalière dans sa liste de principes généraux¹³⁹⁴. Ce concept est repris et cité par ses protocoles, notamment dans les articles récurrents intitulés « Coopération internationale »¹³⁹⁵. Ils engagent les États signataires à coopérer entre eux au niveau international pour atteindre les objectifs du protocole. Ces articles développent également le principe de coopération « horizontale » au niveau régional et des collectivités. Ces dernières doivent coopérer directement entre elles sans l'intermédiaire d'une autorité nationale. En effet, les articles intitulés « coopération internationale » créent l'obligation de faciliter la coopération entre les autorités régionales et locales au niveau international, l'objectif étant de résoudre de difficultés internationales partagées par les autorités des Carpates au niveau administratif le plus approprié.

Cette section a identifié les étapes préliminaires au développement durable des montagnes. Cette préparation doit être méticuleuse et elle est « chronophage » ; elle peut donc être frustrante pour certains groupes militants en faveur du développement durable des montagnes. Néanmoins, des actions trop actives, mal préparées ou trop localisées peuvent avoir des effets pernicieux imprévus. Un exemple spécifique serait la mise en place d'infrastructures touristiques coûteuses dans plusieurs communes proches les unes des autres. Cette redondance peut forcer ces différentes communes à entrer en concurrence les unes avec les autres. Ceci limite l'impact économique positif de ce développement touristique et contribue aux impacts écologiques négatifs de la surexploitation des Alpes¹³⁹⁶. Ces erreurs économiques et environnementales pourraient être évitées avec une planification méticuleuse et coopérative.

En effet, la création de nouvelles infrastructures touristiques (ou d'autres activités de développement) doit s'intégrer dans le cadre d'une politique spécifique aux montagnes développée au niveau national est détaillée au niveau régional dont les principes généraux ont été définis au niveau international. Les habitants, y compris le cas échéant les groupes minoritaires, doivent également

¹³⁹⁴ Article 2 « General objectives and principles », paragraphe 2, sous-paragraphe d).

¹³⁹⁵ Traduction de l'auteur, titre original en anglais : (« international cooperation »). Ce titre est attribué aux articles suivants : Protocole de la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 7 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 5 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 7 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 6 ; Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 7.

¹³⁹⁶ Rapport final du Comité de vérification de la Convention alpine (2016), « Examen approfondi du thème tourisme », p. 22 : « Un/e autre expert/e interrogé/e serait enclin/e à définir l'intensité en fonction de l'attrait d'une localité. Lorsque le tourisme se concentre sur un nombre restreint d'endroits ou sur un espace réduit, il s'agit d'une forme de tourisme intensif. La diversification des offres touristiques est une opportunité permettant de passer d'un tourisme intensif à un tourisme extensif. L'endettement de certains exploitants de domaines skiables devient problématique lorsque les pouvoirs publics doivent prendre en charge les éventuels coûts de démontage des installations ».

participer à l'élaboration des plans et projets. En parallèle avec cette coopération horizontale, une coopération verticale est nécessaire. Pour reprendre l'exemple donné plus haut, si les différentes communes avaient coordonné leurs efforts de développement, elles n'auraient pas saturé le marché touristique local avec des offres redondantes. Au contraire, à travers un programme d'action commun pertinent, elles auraient pu proposer une gamme diverse d'activités complémentaires. Cette approche aurait été rentable et durable.

Bien entendu, pour garantir cette viabilité du plan d'action et de la pertinence de la coopération de l'information spécifique aux montagnes, cette dernière doit être juste, à jour et disponible pour les divers acteurs à tous les niveaux administratifs. La collecte et la diffusion d'informations sont des objectifs généraux du DTM. Il y a une obligation plus spécifique de recherche et de partage d'information dans certaines séquences précises, avant la mise en place de projets spécifiques de développement. Le besoin d'étude d'impact est récurrent dans les normes du DTM et il est particulièrement pertinent de l'exemple du surdéveloppement touristique dans certaines zones alpines.

Comme nous l'avons vu dans cette section, cette approche est formalisée par les normes du DTM et sa mise en œuvre fait partie des obligations des signataires. En effet, la mise en place d'institutions est nécessaire pour atteindre tous ces objectifs de coopération, de planification et d'information. L'un des aspects clés du DTM n'est pas la création de normes techniques précises à l'échelle mondiale, qui ne prendraient pas en compte la diversité des différents massifs et de régions. Au contraire, l'apport principal du DTM est l'identification de principes partagés dans le développement durable des montagnes et l'engagement de créer (ou de participer à) des structures coopératives qui permettent leur application.

Conclusion de chapitre : Le développement durable de la montagne : des limitations de l'activité humaine cohérentes et récurrentes dans les normes du DTM

Ce chapitre a détaillé les principes limitant les activités humaines nécessaires au développement durable de la montagne. Ces principes sont justifiés factuellement et ils sont systématiquement formalisés dans les normes du DTM. Malgré des variations propres à certains massifs, ce constat démontre leur reconnaissance générale et leur pertinence. En conséquence, la création d'une politique spécifique aux montagnes doit respecter les principes de la préservation des montagnes et de la planification administrative.

Avant d'élaborer une politique de développement durable de la montagne, la préservation de ses caractéristiques doit être assurée. Cet objectif peut être atteint à travers la désignation de zones protégées ; dans le périmètre de ces dernières, l'activité humaine est interdite ou strictement limitée. Ces zones doivent être identifiées et délimitées selon des critères propres à chaque massif ou propres à chaque partie de massif. Leur taille exacte doit prendre en compte des couloirs de migration ou des « zones tampons » qui assurent l'existence de la faune et de la flore propres à chaque massif. Cependant, les montagnes sont également un lieu de vie pour leurs habitants ; l'exploitation de leurs ressources doit donc être tolérée. Dans certains cas, ces activités – notamment l'agriculture ou la sylviculture – contribuent au maintien de l'écosystème spécifique d'une zone de montagne.

Dans certaines zones de montagne, une activité humaine peut ainsi être nécessaire ou admise pour des raisons socio-économiques. Dans ces circonstances, les normes de DTM établissent un principe général de préservation des éléments de la faune, de la flore et du paysage qui caractérisent un massif ou une section de massif. La préservation des ressources spécifiques des montagnes est activement recherchée ; les détails de son application dépendent des circonstances locales. Il convient de préciser que certaines normes du DTM peuvent souffrir d'une souplesse excessive. Par exemple, l'interdiction des OGM devrait être plus stricte dans la Convention alpine et des Carpates. En effet, des OGM ont, par définition, un impact incertain sur leur environnement. De plus, les OGM privent les produits de l'agriculture de montagne de leur valeur distinctive (spécificité et méthode de préparation traditionnelle).

Une base de données précise, spécifique à la zone de montagne concernée et à jour est nécessaire pour atteindre cet objectif de préservation. En effet, une recherche systématique, pluridisciplinaire et détaillée est nécessaire pour identifier les caractéristiques propres d'une zone de montagne. Ces informations doivent être partagées avec tous les acteurs pertinents pour maximiser leurs effets dans les politiques de développement durable des montagnes. Les acteurs ou cause

comprennent tous ceux qui peuvent affecter des politiques de développement durable de la montagne, tant dans son élaboration que dans sa mise en œuvre. En effet, pour éviter des erreurs malgré de bonnes intentions, ces acteurs doivent être informés pour être efficaces. L'identification précise de ces derniers dépend du contexte précis des zones de montagne concernées. Cependant, le rôle des femmes et des populations autochtones est souvent souligné pas les normes du DTM.

La mise en place de structures coopératives est nécessaire pour atteindre les objectifs de préservation, de recherche et de diffusion à l'échelle internationale. La coopération doit se faire de manière horizontale et verticale ; sa formalisation lui permet d'être systématique. Ces réseaux coopératifs peuvent prendre différentes formes ; par exemple, des alliances entre gouvernements nationaux mises en place par l'ONU ou des projets entre villages développés par une organisation non-gouvernementale. L'importance de ces organisations non-étatiques doit être soulignée. En effet, ces dernières permettent d'alléger le fardeau des obligations positives des États prévues par les normes du DTM. Si les États signataires s'engagent à simplement coopérer avec différentes organisations existantes, les objectifs de planification et de recherche pourraient être atteints avec un effort minimal de leurs part. Cette approche pragmatique est nécessaire pour garantir un développement durable des activités humaines dans le cadre de la montagne. Une bonne information et des exemples de bonnes pratiques encouragent le développement de politiques nationales spécifiques aux montagnes, dont il conviendra de définir le contenu dans le chapitre suivant.

Chapitre 2. L'exploitation durable de la montagne : un gain pour l'environnement et les populations locales

Le présent chapitre détaillera le développement des économies des montagnes selon les normes du DTM. Une activité économique sera considérée ici comme une activité humaine génératrice de revenus financiers. La naturalisation d'une forêt pour la promotion de la biodiversité ne sera pas considérée comme une activité économique. Cependant, le maintien d'une zone de forêt dans l'objectif de son exploitation (la coupe et la vente du bois) sera considéré comme une activité économique. Cette étude des activités économiques des montagnes comprendra non seulement l'exploitation directe des ressources de l'écosystème, mais aussi la mise en place de réseaux d'infrastructures qui permettent cette exploitation. Les activités traitées dans le présent chapitre seront toutes motivées, au moins partiellement, par leur intérêt financier.

L'identification et la catégorisation de ces activités économiques se fondera sur les normes du DTM qui sont les plus détaillées aujourd'hui : les Conventions alpine et des Carpates ainsi que leurs protocoles. La Convention alpine a comporté des protocoles sur les thématiques : « Population et culture », « Aménagement du territoire », « Protection du sol », « Protection de la nature et entretien des paysages », « Agriculture de montagne », « Forêts de montagne », « Tourisme et loisirs », « Transports » et « Énergie ». Les institutions de la Convention des Carpates ont rédigé des protocoles sur les thématiques : « Biodiversité des Carpates et préservation du paysage », « Gestion durable des forêts », « Gestion durable du tourisme », « Transports » et « Développement durable de l'agriculture et des zones rurales ».

Les activités économiques suivantes ressortent de ces deux listes : l'agriculture, la sylviculture, le tourisme, le transport et l'énergie. Ces domaines d'activités sont également cités par le Programme de travail sur la biodiversité des montagnes dont les Parties doivent créer des accords de coopération transfrontaliers couvrant les thèmes suivants : « *l'agriculture, le pastoralisme, la sylviculture, les transports, l'énergie et le tourisme* »¹³⁹⁷. La thématique de « l'exploitation minière » est aussi visée par le Programme de la Convention sur la diversité biologique. Cette activité n'est pas totalement absente des Conventions alpine et des Carpates¹³⁹⁸, mais n'est pas donnée comme thématique propre pour un protocole spécifique.

¹³⁹⁷ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004), paragraphe 2.3.1.

¹³⁹⁸ L'exploitation minière est donnée comme exemple d'activité à encadrer pour assurer sa mise en œuvre durable dans l'article 4, paragraphe 6 et l'article 10, paragraphe 3 de la Convention des Carpates (2003). Cette exploitation est donnée comme exemple d'activité pouvant nuire aux sols dans le préambule du Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998).

L'exploitation minière est un enjeu important pour les montagnes. En effet, la pratique de *mountaintop mining*, qui consiste à retirer des zones importantes d'une montagne avec des explosifs¹³⁹⁹, devrait être réglementée (ou interdite) par le DTM. Cependant, en l'absence de normes dans le *corpus* existant du DTM il est impossible de la détailler dans cette étude. Nous pouvons simplement relever leur absence qui témoigne qu'il s'agit d'un *corpus* en voie d'émergence. Cette approche sera également adoptée pour les autres thématiques de protocole non-réalisés, visées par les Conventions alpine et des Carpates¹⁴⁰⁰, qu'il convient de détailler. La Convention alpine prévoit des protocoles non encore réalisés sur la « qualité de l'air », le « régime des eaux » et la « gestion des déchets »¹⁴⁰¹. La Convention des Carpates, quant à elle, prévoit des thématiques de protocoles non-réalisés sur la gestion des eaux (notamment les eaux souterraines)¹⁴⁰², la gestion durable de l'industrie ainsi que l'énergie¹⁴⁰³ et la préservation de l'héritage culturel du massif¹⁴⁰⁴. Le détail des normes alpines sur la gestion des déchets et de celles des Carpates sur la gestion de l'industrie aurait intéressé dans l'absolu le présent chapitre, mais il ne peut être analysé puisqu'elles n'existent pas encore.

Le présent chapitre traitera des normes du DTM concernant l'agriculture, la sylviculture, le tourisme, le transport et l'énergie. Les trois premières activités sur cette liste, malgré leurs abus potentiels, sont les sources directes de revenus de nombreux montagnards. Comme nous le verrons, l'agriculture, la sylviculture et le tourisme sont fondamentalement liés à l'écosystème et sont reconnus d'intérêt public. Ils se distinguent donc du développement du réseau de transport et d'énergie, qui permet principalement l'amélioration du niveau de vie des montagnards et, en conséquence, le maintien d'une population permanente. Il convient ainsi de traiter de la promotion des activités économiques, souvent traditionnelles, des montagnards dans un premier temps (Section 1). Notre étude du développement durable des montagnes doit également prendre en compte l'amélioration du

¹³⁹⁹ Pour une brève présentation de *Mountaintop Removal* et ses conséquences pernicieuses dans les montagnes de l'Amérique du Nord voir : Aspen International Mountain Foundation and Telluride Institute, « Why mountains matter for North America », *Sustainable Mountain Development RIO 2012 and beyond*, 2012, p. 1 et pour un résumé plus général de l'impact de l'exploitation minière dans les montagnes, voir : Kohler (T.), Pratt (J.), Debarbieux (B.), Balsiger (J.) Rudaz (G.), Maselli (D.), « Sustainable Mountain Development, Green Economy and Institutions », *From Rio 1992 to Rio 2012 and beyond*, documents pour la Conférence de Rio 2012, 2012, p. 24.

¹⁴⁰⁰ La Convention alpine, dans son deuxième article, donne les thématiques de protocoles suivantes : la « Population et la culture », l'« Aménagement du territoire », la « Qualité de l'air », la « Protection du sol », le « Régime des eaux », la « Protection de la nature et entretien des paysages », l'« Agriculture de montagne », les « Forêts de montagne », le « Tourisme et le loisirs », les « Transports » et l'« Énergie et les déchets ». La Convention des Carpates (2003), dans ses articles, prévoit les thématiques de protocoles potentiels suivants : la « Préservation et l'aménagement du territoire », la « Planification de l'espace », la « Gestion durable et intégrée des zones aquatiques », le « Développement durable de l'agriculture et la sylviculture », le « Développement durable du transport et de l'infrastructure », le « Développement durable du tourisme », l'« Industrie et l'énergie », l'« Héritage culturel et les connaissances traditionnelles », le « Système d'information, la surveillance de l'environnement ainsi qu'un système de première alerte », le « Changement climatique » et la « Sensibilisation, l'éducation et la participation publique ».

¹⁴⁰¹ Convention alpine (1991), article 2, paragraphes c, e et l.

¹⁴⁰² Convention des Carpates (2001), article 6.

¹⁴⁰³ Convention des Carpates (2001), article 10.

¹⁴⁰⁴ Convention des Carpates (2001), article 11.

niveau de vie des populations locales (une considération purement anthropocentrique, mais qui se justifie par son approche durable), c'est pourquoi nous traiterons le développement des infrastructures liées à des enjeux montagnards dans un second temps (Section 2).

Section 1. La complémentarité entre les activités traditionnelles et l'environnement : une relation à développer

Comme nous l'avons vu dans le précédent chapitre de la présente thèse, les montagnes ne sont pas seulement des zones à préserver ; dans certains cas, elles sont un lieu de vie¹⁴⁰⁵. La présence humaine dans la montagne et la culture des montagnards sont des éléments qui contribuent à la spécificité de ces écosystèmes. Ce constat s'applique particulièrement aux activités « traditionnelles » des zones rurales : l'agriculture et la sylviculture. Ces dernières font partie intégrante de la politique économique montagnarde du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne¹⁴⁰⁶. Le besoin de combiner ces activités est souligné par M. F. Price dans son analyse du chapitre 13 de l'Action 21 (1992). Il observe l'exploitation agricole durable et l'érosion des sols qui sont les thématiques centrales de nombreux paragraphes du Chapitre¹⁴⁰⁷. Tous ces éléments, en concordance avec des organisations intergouvernementales et non-gouvernementales, soulignent l'importance d'une approche intégrée et du développement d'une économie multi-sectorielle, notamment dans le contexte européen¹⁴⁰⁸.

Cette section détaillera les contributions de l'activité humaine aux montagnes et, en conséquence, les justifications de sa préservation. Ces activités doivent être maintenues pour préserver l'espace écologique et humain des montagnes. Le développement durable de la montagne doit donc contribuer au maintien de la population locale et encourager l'exploitation durable de cet espace. De ce fait, une politique de développement durable de la montagne doit maintenir les activités « traditionnelles » des montagnes. Cependant, ces dernières ne sont pas financièrement durables. La politique de développement durable des montagnes doit donc également innover pour diversifier et développer l'économie montagnarde. Les activités « traditionnelles » dans les montagnes doivent être limitées par des considérations écologiques et développées par des considérations économiques.

Il conviendra tout d'abord de détailler la justification de certaines activités humaines dans les montagnes et les moyens généraux donnés par le DTM pour les maintenir (§1). Nous détaillerons ensuite les normes du DTM concernant les « activités traditionnelles » dans les montagnes (§2).

¹⁴⁰⁵ V. [Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1, pp. 265 – 273](#) et [Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, pp. 354 - 376](#).

¹⁴⁰⁶ Résolution (74) 7 (1974) du Comité des Ministres « *relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne* », considérant 1.5.

¹⁴⁰⁷ M. F. Price cite notamment les paragraphes 13.5, 13.6, 13.7b, 13.15a, 13.16a/f/g, 13.17b, 13.21 et 13.22.

¹⁴⁰⁸ Price (M. F.), « Chapter 13 in action 1992 - 97 : A task manager's report », Oxford, University of Oxford, 1997, p. 65.

Paragraphe 1. Les justifications et les moyens pour maintenir des activités humaines bénéfiques à l'environnement et à l'héritage humain

L'écosystème montagnard est, dans la majorité des cas, fondamentalement lié à la présence humaine. En effet, l'humanité a vécu dans les montagnes depuis des temps immémoriaux et a, par conséquent, marqué le paysage de manière permanente. L'écosystème montagnard s'est adapté à la présence humaine et, dans sa majorité, dépend à maintenant de cette présence. Il conviendra donc de détailler la contribution de certaines activités humaines à la montagne (A). Cependant ces activités « utiles » à l'environnement ne se doublent pas toujours d'une rentabilité financière. Pour maintenir et encourager ces activités, le DTM a intégré certains principes généraux concernant le développement économique montagnard. Ces principes visent un soutien financier de ces activités ou leur diversification (B).

A. Le lien avec l'humain justifiant l'exploitation de la montagne

Les activités économiques des montagnards répondent non seulement à leurs besoins, mais peuvent aussi présenter un intérêt écologique. Certaines exploitations, notamment les activités traditionnelles de la sylviculture et de l'agriculture, contribuent au maintien du paysage et de sa biodiversité. Ce lien mutuellement bénéfique entre les humains et l'écosystème des montagnes est la justification et le principe directeur du développement économique des montagnes dans les normes du DTM.

Si l'on admet que les populations montagnardes sont intégrées dans la montagne, des politiques visant les montagnes doivent les prendre en compte et intégrer leurs enjeux. Prendre en compte cet aspect sous-entend développer et renforcer l'économie des populations de la montagne tout en respectant la notion de développement durable (palliant ainsi le risque de surexploitation). Cette approche est justifiée par des considérations humaines (1) et écologiques (2).

1) La préservation de patrimoines culturels humains uniques

Le développement durable des montagnes se justifie principalement par deux considérations anthropocentriques : l'amélioration de la qualité de vie des montagnards et la préservation de leurs cultures uniques.

L'amélioration de la qualité et du niveau général de vie de toutes populations potentiellement marginalisées est un objectif qui s'intègre dans une empathie humaine naturelle. Cet objectif est, de plus, reconnu par la communauté internationale. En effet, les Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaissent l'importance de l'éradication de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire par la communauté internationale dans le contexte spécifique des montagnes¹⁴⁰⁹. De plus, le besoin d'un développement socio-économique, améliorant le niveau de vie des habitants, a également été reconnu au niveau mondial. Ce développement s'accompagne de quelques limitations. Outre le besoin qu'il soit durable, il doit également être bénéfique aux populations locales. L'importance de l'intérêt local du développement économique est souligné dans le chapitre 13 de l'Action 21 (1992), notamment dans son paragraphe 13.1 : « [s]ur le plan humain, la pauvreté est très répandue parmi les montagnards et les connaissances des populations autochtones se perdent. En conséquence, la plupart des régions montagneuses du globe sont soumises à une dégradation de leur environnement. C'est pourquoi une gestion convenable des ressources des montagnes et un développement socio-économique de leur population justifient une action immédiate » (et ce thème est repris par ses paragraphes 13.15 b) et 13.24, par exemple). Le Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004) souligne également ce principe. Il se donne le « *partage juste et équitable des avantages résultant de l'utilisation des ressources génétiques* » comme objet dans son paragraphe 9. Ce principe du partage des avantages de l'exploitation des montagnes est récurrent dans le Programme et figure explicitement dans ses trois Éléments¹⁴¹⁰. Le Programme donne également un exemple dans le cadre du tourisme de montagne dans son paragraphe 1.3.7. : « [r]enforcer les capacités locales en matière de gestion d'un tourisme durable afin que les avantages issus des activités du tourisme soient partagés par les communautés

¹⁴⁰⁹ Plusieurs résolutions des Nations Unies citent l'importance de l'éradication de la pauvreté. A titre d'exemple, nous pouvons citer : la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/60/198, « Développement durable des montagnes », 2005, paragraphe 3 ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009, paragraphes 2 et 26 ; la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2011, paragraphe 6.

¹⁴¹⁰ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004) : Éléments 1 du programme : *actions directes en faveur de la conservation, du développement durable et du partage des avantages*, Éléments 2 du programme : *moyens d'application pour la conservation, l'utilisation durable et le partage des avantages*, Éléments 3 du programme : *actions d'appui à la conservation, à l'utilisation durable et au partage des avantages*.

autochtones et locales, tout en préservant les valeurs patrimoniales naturelles et culturelles ».

La seconde justification du développement économique des montagnes est que ce dernier contribue au maintien des populations locales et prévient un exode rural potentiel. Sans activités économiques durables et viables sur le long terme, les habitants des montagnes quitteraient leurs lieux de vie. Par conséquent, leurs activités bénéfiques à l'environnement et leurs cultures risqueraient de disparaître. Une économie stable doit donc être recherchée par les acteurs du DTM. Dans ce sens, le développement d'une activité économique qui préserve et participe à la promotion des ressources spécifiques des montagnes est particulièrement pertinent sur le plan humain et économique. Ce constat est explicitement reconnu dans les normes du DTM, par exemple dans le préambule du Protocole « Tourisme » de la Convention alpine, comme le montrent ces deux extraits : « [c]onsidérant que des tendances récentes semblent aller dans le sens d'une meilleure harmonie entre tourisme et environnement : intérêt de plus en plus marqué de la clientèle pour un cadre naturel attrayant et préservé l'hiver comme l'été, souci de nombreux décideurs locaux d'améliorer la qualité du cadre d'accueil dans le sens de la protection de l'environnement » et « [c]onscientes de ce qu'un développement durable de l'économie touristique axé sur la valorisation du patrimoine naturel et sur la qualité des prestations et des services s'avère nécessaire compte tenu de la dépendance économique de la plupart des régions alpines vis-à-vis du tourisme et de la chance de survie qu'il représente pour leurs populations ».

Ayant vu les justifications d'un développement économique des montagnes du point de vue humain, il convient à présent de détailler ses bénéfices environnementaux potentiels.

2) La contribution de certaines exploitations humaines au paysage et à la biodiversité

La réduction de la misère humaine est un bénéfice pour l'environnement. En effet, la pauvreté contribue à l'absence d'intérêt pour l'environnement. Si une population montagnarde vit dans des conditions de pauvreté, elle sera plus à même de recourir à des solutions de court terme (comme la déforestation massive, par exemple) pour subvenir à ses besoins¹⁴¹¹. Le développement durable et l'éradication de la pauvreté sont donc fondamentalement liés.

L'activité humaine, notamment certaines formes d'agriculture et de sylviculture, contribue activement au maintien du paysage et de l'écosystème montagnard. L'intérêt de ces activités

¹⁴¹¹ Cet exemple donné à titre indicatif, doit être nuancé, la déforestation et la pauvreté ne sont pas systématiquement liés ; pour une analyse plus détaillée de la question voir : Kerr (S.), Pfaff (A. S. P.), Cavatassi (R.), Davis (B.), Lipper (L.), Sanchez (A.) et Timmins (J.), « Effects of Poverty on Deforestation : Distinguishing Behavior from Location », ESA Working Paper No. 04-19, FAO Agricultural and Development Economics Division, November 2004, 25 p.

traditionnelles a été relevé dans les premières normes du DTM et il est encore souligné aujourd'hui. Par exemple, le Comité des Ministres écrit en 1974 que : « [l]'agriculture et la sylviculture de montagne ont un rôle irremplaçable à remplir pour assurer la sauvegarde du paysage, des ressources naturelles (notamment les sols, les eaux, l'hydrologie, l'équilibre biologique) et du patrimoine commun »¹⁴¹². Cette idée est reprise en 1994 par la Convention alpine dans le quatrième article « rôle des agriculteurs » de son Protocole « Agriculture de montagne » : « [l]es Parties contractantes conviennent que dans les zones de montagne en particulier, l'agriculture, au cours des siècles, a façonné le paysage, lui conférant un caractère historique et une valeur culturelle. Il y a donc lieu de reconnaître le rôle essentiel des agriculteurs, en raison de leurs tâches multifonctionnelles, aujourd'hui et demain dans la conservation du paysage naturel et rural et de les associer aux décisions et mesures pour les régions de montagne ». Au-delà du maintien du paysage, ce Protocole qualifie l'activité agricole d'« élément déterminant de l'identité du paysage et de la culture »¹⁴¹³ et considère qu'elle est « d'intérêt général » à plusieurs reprises¹⁴¹⁴.

Des exemples d'activités humaines qui contribuent à la préservation des cultures uniques dans les zones de montagne et de leur environnement sont donnés dans la littérature ainsi, « la protection des sites naturels revêtant une importance sacrée est également une protection des cultures et des traditions, et du rôle que jouent les groupes ethniques et sociaux dans la protection de la nature des régions montagneuses. En 2004, les communautés Quechua de Q'eros et d'Ausangate ont créé le parc spirituel de Vilcanota à Cuzco : le premier site sacré naturel du Pérou qui abrite le deuxième plus grand glacier du pays. Le parc spirituel reconnaît et promeut les valeurs Quechuas de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité. Tout comme le Parc de la pomme de terre (...), il s'agit d'une zone de conservation communautaire. Les habitants sont responsables de la planification et de la gestion du paysage. De plus, l'agriculture traditionnelle est combinée à l'écotourisme »¹⁴¹⁵.

¹⁴¹² Résolution (74) 7 (1974) du Comité des Ministres « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne », paragraphe 1.5.

¹⁴¹³ Protocole à la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 10 « Élevage adapté aux sites et diversité du patrimoine génétique ».

¹⁴¹⁴ Protocole à la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), préambule : « Convaincues que la population locale doit être en mesure de définir son propre projet de développement social, culturel et économique et de participer à sa mise en oeuvre dans le cadre institutionnel existant ».

¹⁴¹⁵ Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, FAO et le Center for Development and Environment of the University of Bern, 2011, p. 74 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [p]rotecting natural sites with a sacred significance is also a way to protect cultures and traditions, and the role that ethnic/social groups play in protecting the nature of mountain regions. In 2004, the Quechua communities of Q'eros and Ausangate launched the Vilcanota Spiritual Park in Cusco, the first Natural Sacred Site in Peru, which hosts the second most important glacier in the country. The Spiritual Park recognises and promotes Quechua values and principles in the conservation and sustainable use of biodiversity. Just like the Potato Park (...), this is a Community Conserved Area, where locals are responsible for planning and managing the landscape, and where traditional agriculture is combined with ecotourism ».

Nous avons vu que le développement de l'économie des montagnes est justifié par son bénéfice potentiel sur l'environnement et la population locale. Il convient à présent de détailler les principes généraux récurrents dans le DTM concernant l'économie au service de la préservation du milieu montagnard.

B. Les moyens généraux pour maintenir les activités bénéfiques à la montagne

Les normes du DTM donnent deux méthodes générales pour maintenir une présence humaine et une activité économique dans les montagnes. La première, sur le court terme, consiste à soutenir et à compenser financièrement les exploitations en difficulté (1). Cependant, une telle approche entraîne le maintien d'une activité non-rentable. La seconde adopte une vision à plus long terme. Elle viserait la diversification et une stabilisation des activités économiques dans les montagnes européennes (2).

1) La compensation économique au profit des exploitants : un outil utile sur le court terme, mais coûteux

La notion de rémunération financière des exploitants des montagnes a été présente dans les normes du DTM depuis 1974, comme l'illustre la Résolution(74) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe : « [c]ette fonction de sauvegarde du paysage, des ressources naturelles et du patrimoine public assurée par l'agriculture et la sylviculture de montagne doit être rémunérée. Cette rémunération devrait compenser les handicaps naturels permanents de l'agriculture de montagne et pourrait prendre la forme d'indemnités pour des prestations non rentables ou "assises" sur l'unité de bétail et sur les surfaces agricoles et sylvicoles cultivées »¹⁴¹⁶. Deux approches se distinguent dans cet extrait : le paiement pour service non commercial rendu à l'environnement montagnard et la compensation des handicaps d'exploitation.

Cette première approche a été détaillée, notamment par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (la FAO), à travers le principe de « paiement pour des services environnementaux » et elle mérite son propre développement (a). Le principe de compensation financière des handicaps propres aux montagnes est central dans la politique des montagnes de l'Union européenne (et a été traité précédemment dans la présente thèse)¹⁴¹⁷, ce qui explique probablement sa présence limitée dans les Conventions alpine et des Carpates. La formulation de ces

¹⁴¹⁶ Résolution (74) 7 (1974) du Comité des Ministres « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne », paragraphe 2.2.

¹⁴¹⁷ V. [Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, pp. 187 - 200.](#)

deux approches de la rémunération financière des exploitants de montagne dans les normes du DTM sera traitée dans un second temps (b).

a) Le principe du paiement pour service non commercial rendu

Le principe de « paiement pour des services environnementaux » (ci-après PSE) suppose que certaines activités aient un intérêt pour l'environnement, mais ne génèrent pas de bénéfices financiers. Par exemple, une activité agricole raisonnée peut contribuer au paysage existant d'une zone de montagne ; cependant, ce service rendu au public ne sera pas pris en compte dans le prix de vente des produits de l'agriculteur. Les PSE compensent les exploitants pour le service intrinsèque à leur activité et les encouragent à la maintenir. Bien entendu, ce paiement nécessite une étude pour établir la valeur des services. Ces propos sont repris par la FAO : « [é]tant donné que les prestataires de services environnementaux ne reçoivent généralement aucune compensation pour le service rendu, les services tendent à être insuffisants, voire à faire totalement défaut. Les programmes PSE sont une initiative visant à «faire de l'ordre» dans les mesures d'incitation en adressant aux prestataires et aux utilisateurs des messages précis concernant les bienfaits sociaux, environnementaux et économiques que les services environnementaux peuvent réellement procurer »¹⁴¹⁸. Interprété de manière large, le paiement n'est pas nécessairement financier : il peut prendre d'autres formes et concerner des acteurs divers. En effet, pour citer de nouveau la FAO : « [l]es transactions PSE peuvent faire intervenir tout un éventail de parties – exploitants agricoles, communautés, contribuables, consommateurs, sociétés, gouvernements et autres – dans une vaste gamme d'opérations allant des versements directs entre bénéficiaires en aval et prestataires en amont, jusqu'au prix payé par les consommateurs pour une tasse de café cultivé à l'ombre, de l'autre côté du monde »¹⁴¹⁹.

Selon la FAO, les PSE contribuent également au développement socio-économique des zones de montagne : « [l]es attentes relatives à la contribution potentielle des programmes de PSE à la lutte contre la pauvreté et à une meilleure gestion environnementale, sont considérables en raison en grande partie au lien perçu entre ces deux éléments. Lorsque la pauvreté est associée à la dégradation du milieu, rétribuer les producteurs pauvres afin qu'ils adoptent des systèmes de production plus respectueux de l'environnement, peut s'avérer bénéfique sur les deux plans, en permettant d'atténuer la pauvreté et d'obtenir des bienfaits environnementaux »¹⁴²⁰.

¹⁴¹⁸ Division de la communication, sous-division des politiques et de l'appui en matière de publications électroniques, « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture - Payer les agriculteurs pour les services environnementaux », Rome, FAO, 2007, pp. 7 - 8.

¹⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 8.

¹⁴²⁰ *Ibid.*, p. 10.

Des variations de la définition du PSE concernent la nature volontaire du service environnemental rendu. La FAO considère qu' : « [a]ux fins du présent rapport, les transactions PSE consistent en des opérations volontaires par lesquelles un prestataire de services est rémunéré par, ou pour le compte des bénéficiaires de ces services, pour des pratiques de gestion agricole, forestière, côtière ou marine dont on attend une fourniture de services plus constante ou plus efficace qu'elle ne l'aurait été sans de tels paiements »¹⁴²¹. Comme nous le verrons plus loin, les normes des Conventions alpine et Carpatés envisagent la possibilité de rendre certains services environnementaux obligatoires tout en les assortissant de paiement.

Il convient de préciser que le PSE se distingue du principe du « pollueur-payeur ». En effet, « [l]'idée de base derrière les PSE est de rémunérer ceux qui fournissent des services à l'écosystème comme pour n'importe quel service. Les PSE offrent donc l'occasion de mettre un prix sur des services écosystémiques qui n'étaient pas payants auparavant. Ces services, sont par exemple, la régulation du climat, la régulation de la qualité de l'eau et la fourniture d'un habitat à la faune, et, ce faisant, le PSE intègre ces services à l'économie en général »¹⁴²².

Nous avons précisé la notion de paiement pour service non commercial rendu aux environnements montagnards décliné sous la forme de PSE. Il convient à présent de détailler les formulations de ce principe ainsi que celui de la compensation des handicaps naturels des zones de montagne dans les normes du DTM.

b) Les variations européennes du PSE reprises de manière limitée dans le reste du monde

Le Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes de la Convention sur la diversité biologique donne une formulation large des notions de compensation des handicaps et des PSE, une approche qui laisse une large marge d'interprétation aux États signataires. Les États signataires doivent : « [é]laborer et introduire des mesures d'incitation et des mécanismes de marché et de compensation adaptés, conformément au droit international et national selon le cas, qui visent expressément à préserver les écosystèmes des montagnes et les biens et les services procurés par les

¹⁴²¹ *Ibid.*, p. 8.

¹⁴²² Smith (S.), Rowcroft (P.), Everard (M.), Couldrick (L.), Reed (M.), Rogers (H.), Quick (T.), Eves (C.), White (C.), *Payments for Ecosystem Services: A Best Practice Guide*, DEFRA, London, 2013, p. 13 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he basic idea behind PES is that those who provide ecosystem services – like any service – should be paid for doing so. PES therefore provides an opportunity to put a price on previously un-priced ecosystem services like climate regulation, water quality regulation and the provision of habitat for wildlife and, in doing so, brings them into the wider economy ».

écosystèmes de montagne »¹⁴²³. Dans le cas des PSE, les États signataires au Programme doivent : « [é]laborer des méthodes pour attribuer une valeur aux services écologiques fournis par les régimes de gestion des terres, de manière à mettre au point des mécanismes d'incitation économique visant à procurer une compensation aux communautés montagnardes pauvres et vulnérables »¹⁴²⁴.

Le principe de compensation ou de paiement pour des services économiques est présent dans les protocoles de la Convention alpine. Les Parties du Protocole « Aménagement du territoire et développement durable » doivent examiner la possibilité « d'imputer aux utilisateurs de ressources alpines des prix de marché intégrant à leur valeur économique le coût de la mise à disposition desdites ressources » et « de compenser les prestations d'intérêt général »¹⁴²⁵. Le Protocole « Forêts de montagne » reprend¹⁴²⁶ et précise cette notion de compensation pour des services d'intérêt général. En effet, en vertu de ce Protocole, un propriétaire de forêt qui doit dépasser ses obligations légales existantes pour accomplir les objectifs du Protocole peut prétendre à une compensation proportionnelle à sa prestation¹⁴²⁷. Le Protocole « Agriculture de montagne » est explicite : « [l]a contribution que l'agriculture de montagne apporte à la conservation et à l'entretien des paysages naturels et ruraux ainsi qu'à la prévention des risques naturels, dans l'intérêt général, donne lieu à une compensation appropriée »¹⁴²⁸. Dans le contexte de l'énergie hydroélectrique, les Parties du Protocole « Énergie » doivent apporter des compensations équitables à la population locale pour sa contribution à la production d'énergie. Le coût doit être payé par les consommateurs¹⁴²⁹. Les Parties au Protocole « Aménagement du territoire » doivent examiner la possibilité d'assurer « une rémunération équitable, définie sur une base réglementaire ou contractuelle, lorsque les modes économiques de mise en valeur du potentiel naturel, compatibles avec l'environnement, font l'objet de limitations supplémentaires considérables »¹⁴³⁰. Cette idée est reprise par le Protocole « Protection de la nature et des paysages ». Les Parties à ce dernier doivent mettre en place des mesures d'incitation et de compensation financière pour orienter le marché vers une meilleure protection de l'environnement alpin¹⁴³¹.

¹⁴²³ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004), paragraphe 2.1.2.

¹⁴²⁴ *Ibid.*, paragraphe 3.2.3.

¹⁴²⁵ Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), article 11, paragraphes a) et b).

¹⁴²⁶ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 11, paragraphe 3.

¹⁴²⁷ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 11, paragraphe 2.

¹⁴²⁸ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 7, paragraphe 2.

¹⁴²⁹ Protocole « Énergie » de la Convention alpine, article 7, paragraphe 5.

¹⁴³⁰ Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), article 11, paragraphe d).

¹⁴³¹ Protocole de la Convention alpine « La protection de la nature et entretien des paysages » (1994), article 10, paragraphe 2.

En plus de paiements pour des services d'intérêt général, les difficultés d'exploitation doivent également être compensées selon les textes de la Convention alpine. En effet, les Parties au Protocole « Aménagement du territoire et développement durable » doivent également examiner la possibilité de compenser de manière équitable les handicaps naturels¹⁴³² propres à l'exploitation du massif¹⁴³³. Les secteurs de l'agriculture et de la sylviculture sont donnés comme exemples. Le Protocole « Agriculture de montagne » de la Convention alpine spécifie que cette compensation des handicaps de l'agriculture doit particulièrement viser « *les exploitations assurant un minimum d'activité agricole dans des sites extrêmes* »¹⁴³⁴.

Le Protocole « Agriculture de montagne » de la Convention des Carpates spécifie que les stratégies nationales du développement durable de ces signataires doivent prendre en compte les spécificités de certaines zones selon leur altitude et leur pente, en particulier les « zones défavorisées »¹⁴³⁵. Ces dernières sont définies comme des : « *zones où l'exploitation agricole est rendue plus difficile par ses handicaps naturels, par exemple : des conditions climatiques difficiles, des pentes abruptes dans des zones de montagne, ou un faible niveau de productivité du sol* »¹⁴³⁶. Le Protocole « Forêts de montagne » de la Convention des Carpates donne l'objectif à ses Parties de mettre en place des plans de paiement pour les services et produits de l'environnement dans le contexte de l'exploitation forestière¹⁴³⁷. Le neuvième article de ce même Protocole¹⁴³⁸ reprend cette notion, mais ne donne pas d'exemple de services à compenser. Le dixième article demande que des mesures économiques compensatoires soient prises pour les limitations à l'exploitation des zones de forêt et pour leur préservation¹⁴³⁹.

Les autres normes, non-européennes, du DTM ne font pas de référence au principe de la compensation des handicaps des zones de montagne. Il semblerait que le coût d'une telle politique est seulement acceptable dans le contexte européen et particulièrement alpin ; il ne s'agit donc pas d'un principe généralisé dans le DTM. En contrepartie, la notion de PSE est occasionnellement référencée dans des normes du DTM non-européens. A l'échelle mondiale, le chapitre 13 de l'Action 21 (1992)

¹⁴³² Les handicaps de l'agriculture de montagne et ses compensations dans le droit de l'Union européenne sont détaillés dans cette thèse V. [Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, pp. 187 - 212.](#)

¹⁴³³ Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), article 11, paragraphe c).

¹⁴³⁴ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 7, paragraphe 1.

¹⁴³⁵ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 8, paragraphe 1.

¹⁴³⁶ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 3, paragraphe 13 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *areas where agricultural production or activity is more difficult because of natural handicaps, e.g. difficult climatic conditions, steep slopes in mountain areas, or low soil productivity* ».

¹⁴³⁷ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 1, paragraphe 2, sous-paragraphe n).

¹⁴³⁸ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 9, paragraphe 2.

¹⁴³⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 10, paragraphe 4.

ne fait qu'une allusion au principe ; les acteurs du DTM doivent : « [e]ncourager des politiques qui inciteraient les agriculteurs et les populations locales à prendre des mesures de conservation et de remise en état »¹⁴⁴⁰. Cet encouragement n'est pas explicitement financier et n'est donc qu'une allusion indirecte au PSE. Quelques exemples de PSE existent dans le cadre de l'ICIMOD, mais ces derniers ne sont pas codifiés ou systématisés ; il s'agit de projets ponctuels en cours de développement¹⁴⁴¹.

Le principe du PSE a un potentiel important, mais son coût en limite la durée d'application. Le principal levier du DTM pour pérenniser les activités économiques des montagnards, notamment les activités traditionnelles, renvoie à leur diversification.

2) La diversification des activités : un outil de long terme

Les activités économiques traditionnelles des zones de montagne - l'agriculture, la sylviculture et le tourisme - sont saisonnières par nature. L'artisanat traditionnel n'est pas systématiquement saisonnier, mais en tant qu'activité « niche », il peut difficilement subvenir seul aux besoins des artisans. Une combinaison de ces différentes activités permet aux montagnards de vivre de leurs activités économiques sur l'année. Ceci permet une stabilité économique en assurant une activité à l'année et évite de dépendre d'une seule source de revenu. La diversification permet aux activités bénéfiques à l'environnement montagnard d'être maintenues de manière rentable. Une diversification de l'activité économique peut également être considérée comme une promotion des spécificités de chaque région ou commune. Cette approche contribue à la préservation des cultures locales, mais évite également une certaine concurrence entre différentes collectivités¹⁴⁴². Une telle vision se justifie par son utilité, mais aussi par sa pertinence. En effet, l'agriculture, la sylviculture, le tourisme et l'artisanat sont naturellement complémentaires. Des exemples précis de cette méthode de combinaison de l'agriculture, du tourisme et de l'artisanat ont été donnés dans le quatrième chapitre de la présente thèse¹⁴⁴³. Un de ces exemples notable est la « route des fromages / *ruta del fromage* » partagée entre les Pyrénées françaises et les Pyrénées espagnoles dans les régions de l'Ariège et de la Catalogne.

Ce principe de diversification bénéficie d'une large reconnaissance dans les premiers textes du DTM du Conseil de l'Europe et dans les normes mondiales de l'ONU, dont les formulations seront traitées dans un premier temps (a). Cette obligation est reprise de manière systématique par les textes

¹⁴⁴⁰ Action 21 (1992), paragraphe 13.6, sous-paragraphe d).

¹⁴⁴¹ A titre d'exemple, voir le projet local de PSE en cours de développement dans le bassin Koshi du Népal : <http://www.icimod.org/?q=22891>

¹⁴⁴² Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 11, paragraphe 3.

¹⁴⁴³ V. [Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2, p. 203](#).

respectifs des Convention alpine et des Carpates, qui seront traités dans un second temps (b).

a) Une reconnaissance large du principe dans les premières normes du DTM et à l'échelle mondiale

Comme de nombreux principes du développement durable, la diversification économique n'est pas propre aux montagnes. En effet, elle est également reconnue par le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique comme un des buts qui s'inscrivent dans le tourisme durable et optimisent les conséquences positives du tourisme sur la diversité biologique¹⁴⁴⁴. Cependant, ce principe doit être adapté aux spécificités du contexte montagnard, ce qui explique sa reconnaissance par les norme du DTM.

Le principe de diversification économique est reconnu comme objectif d'un développement durable de la montagne par les normes du DTM depuis leurs premiers développements. En effet, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a écrit en 1974 que : « [l]a stabilité et la sûreté des conditions d'existence n'apparaissent réalisables dans les régions de montagne qu'à partir de la création d'une structure économique mixte. L'agriculture de montagne et l'industrie du tourisme peuvent d'ordinaire fournir une base économique solide à l'échelon régional, qu'il y a lieu de compléter le mieux possible par l'intégration de la sylviculture, de l'industrie et de l'artisanat »¹⁴⁴⁵.

L'intérêt de la diversification des économies de la montagne est reconnu au niveau mondial. Le chapitre 13 de l'Action 21 donne comme objectif à ses États signataires de « [d]iversifier les économies de montagne, notamment en créant ou en renforçant le tourisme dans l'esprit d'une gestion intégrée des zones de montagne »¹⁴⁴⁶. Cette reconnaissance mondiale est reprise en 2016 par l'Assemblée générale de l'ONU qui « [s]ouligne également l'importance des solutions innovantes pour la diversification des moyens de subsistance » comme l'un des moyens d'augmenter le revenu des montagnards « afin d'éliminer la faim et la pauvreté »¹⁴⁴⁷. Cette approche fut reprise dans le cadre de la Convention sur la biodiversité biologique. En effet, les signataires de son Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes doivent : « [p]romouvoir la diversification des activités génératrices de revenus en vue de favoriser la conservation et l'utilisation durable de la diversité

¹⁴⁴⁴ Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Lignes directrices sur la diversité biologique et le développement du tourisme, Montréal, 2004, paragraphe 22, sous-paragraphe h, pp. 10-11.

¹⁴⁴⁵ Résolution (74) 7 (1974) du Comité des Ministres « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne », paragraphe 1.4.

¹⁴⁴⁶ Action 21 (1992), paragraphe 13.6, sous-paragraphe e).

¹⁴⁴⁷ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016, paragraphe 4.

biologique des montagnes ainsi que la réduction de la pauvreté »¹⁴⁴⁸.

Nous pouvons relever qu'une précision récurrente dans ces textes à l'échelle mondiale est que la diversification doit contribuer à améliorer la situation économique des montagnards. En d'autres termes, l'exploitation économique des montagnes, diversifiée ou non, doit bénéficier aux populations locales. Cette précision importante dans l'esprit du DTM n'est, en revanche, pas récurrente dans les Convention alpine et des Carpates, que nous allons à présent développer.

b) Un développement du principe spécifique aux massifs des Alpes et des Carpates

Le Protocole « Agriculture de montagne » de la Convention des Carpates donne des exemples d'activités complémentaires à l'agriculture, telles que « *l'artisanat, le commerce, l'industrie, l'infrastructure et le secteur touristique* »¹⁴⁴⁹. Ce Protocole souligne l'intérêt de la diversification, qu'il qualifie de « *stratégie importante de gestion des risques de l'agriculteur pour générer des revenus supplémentaires en fonction des conditions, dans et à l'extérieur de l'exploitation agricole* »¹⁴⁵⁰. La combinaison de l'activité agricole et du tourisme est explicitement donnée comme un but à atteindre dans le Protocole : « *[l]es parties favorisent le tourisme rural durable et l'agritourisme dans le but de créer des avantages réciproques et de favoriser la coopération entre les petits agriculteurs, la gastronomie et l'hébergement* »¹⁴⁵¹. Le terme « agritourisme » est défini comme « *concernant un séjour dans une ferme active avec une interaction directe entre les visiteurs ou les invités et l'agriculteur/la famille agricole pour expérimenter des activités et un mode de vie agricole authentique* »¹⁴⁵². La combinaison de l'activité agricole et du tourisme est explicitement donnée comme but à atteindre dans le Protocole : « *[l]es parties favorisent le tourisme rural durable et l'agritourisme dans le but de créer des avantages réciproques et de favoriser la coopération entre les petits agriculteurs, la gastronomie et l'hébergement* »¹⁴⁵³. Le terme « agritourisme » est défini

¹⁴⁴⁸ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004), paragraphe 2.1.3.

¹⁴⁴⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 8, paragraphe 2 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *handicraft, trade, industry, infrastructure and tourist sectors* ».

¹⁴⁵⁰ Convention des Carpates (2003), article 3, paragraphe 7 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *an important risk management strategy of the farmer to generate additional income based on appropriate conditions on or outside the farm* ».

¹⁴⁵¹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 14 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *[t]he Parties shall promote sustainable rural tourism and agritourism with the objective to create further reciprocal benefits and cooperation between small farmers, gastronomy and accommodations* ».

¹⁴⁵² Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 14 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *concerns the stay on a working farm enabling direct interaction between visitors or guests and the farmer/farming family to experience authentic agricultural activities and lifestyle* ».

¹⁴⁵³ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 14 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *[t]he Parties shall promote sustainable rural tourism and agritourism with the objective to create further reciprocal benefits and cooperation between small farmers, gastronomy and accommodations* ».

comme : « *concernant un séjour dans une ferme active avec une interaction directe entre les visiteurs ou les invités et l'agriculteur/la famille agricole pour expérimenter des activités et un mode de vie agricole authentique* »¹⁴⁵⁴.

Ces notions sont reprises par le Protocole « Tourisme » de la Convention des Carpates. En effet, ses Parties doivent « *promouvoir et soutenir la synergie entre le développement durable du tourisme et l'agriculture durable dans les Carpates* »¹⁴⁵⁵. Comme exemple de cette synergie, nous pouvons citer la promotion d'activités durables « *qui fournissent des incitations économiques saines pour le maintien durable des zones agricoles traditionnellement cultivées dans les Carpates* »¹⁴⁵⁶. Une approche similaire est adoptée pour la gestion des forêts. La formule demandant la synergie entre le tourisme et l'agriculture est également présente dans le Protocole « Forêts de montagne » de la Convention des Carpates¹⁴⁵⁷.

Selon l'un des premiers protocoles de la Convention alpine, les plans et les programmes d'aménagement du territoire et de développement durable des Parties signataires doivent viser cet objectif de diversification. En effet, les Parties doivent favoriser la diversification économique dans le but d'éliminer les faiblesses structurelles et les risques de monoactivité¹⁴⁵⁸. Plus spécifiquement, les Parties doivent favoriser « *la collaboration entre le tourisme, l'agriculture, l'économie forestière et l'artisanat, notamment par des combinaisons d'activités créatrices d'emploi* »¹⁴⁵⁹. Les protocoles suivants reprennent ces principes. Ainsi, les orientations du développement touristique données dans le Protocole « Tourisme » incitent les parties à privilégier les mesures en faveur de la diversification de l'offre¹⁴⁶⁰. Ce même Protocole est plus explicite dans son article 20 : « [l]es Parties contractantes soutiennent la collaboration entre le tourisme, l'agriculture, l'économie forestière et l'artisanat. Elles favorisent en particulier les combinaisons d'activités créatrices d'emploi dans le sens d'un développement durable »¹⁴⁶¹. Le Protocole « Agriculture de montagne » reprend cette vision : « [r]econnaissant l'importance traditionnelle de l'exploitation agricole familiale dans l'agriculture

¹⁴⁵⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 14 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *concerns the stay on a working farm enabling direct interaction between visitors or guests and the farmer/farming family to experience authentic agricultural activities and lifestyle* ».

¹⁴⁵⁵ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 14, paragraphe 1 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *promote and support the synergies between sustainable tourism development and sustainable agriculture in the Carpathians* ».

¹⁴⁵⁶ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 14, paragraphe 2 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *which provide sound economic incentives for the maintenance of the management of agricultural land traditionally cultivated in the Carpathians in a sustainable manner* ».

¹⁴⁵⁷ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 15, paragraphe 1.

¹⁴⁵⁸ Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), article 9, paragraphe 1, sous-paragraphe b).

¹⁴⁵⁹ Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), article 9, paragraphe 1, sous-paragraphe c).

¹⁴⁶⁰ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 6, paragraphe 2.

¹⁴⁶¹ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 20.

de montagne et afin de soutenir celle-ci en tant qu'activité économique - principale, complémentaire ou accessoire - les Parties contractantes encouragent la création et le développement de sources supplémentaires de revenus dans les zones de montagne »¹⁴⁶².

La diversification des activités économiques des montagnes est reconnue de manière systématique dans les normes du DTM sous différentes formulations. Elle est cependant assortie de conditions : les différentes activités combinées doivent contribuer au bien-être de l'environnement et à celui de l'économie locale. Lors de la mise en œuvre de ce principe, il convient de rappeler ses objectifs et leurs justifications données plus haut pour assurer leur bonne mise en œuvre.

Nous avons vu les justifications du développement de l'activité humaine dans les montagnes : certaines de ces activités traditionnelles contribuent à l'écosystème montagnard et à la préservation d'un héritage culturel unique. Deux principes généraux se dégagent du DTM dans ces buts : le soutien économique des exploitants et la diversification des activités. Ce premier principe est principalement développé en Europe, mais a cependant le défaut d'être une solution de court terme. *A contrario*, le principe de diversification des activités économiques permet une combinaison cohérente d'activités maintenant l'héritage humain et naturel des zones de montagne. Ce second principe est aussi pragmatique, puisqu'il a le potentiel d'être économiquement rentable sur le long terme. Il convient à présent de détailler les normes concernant les deux activités traditionnelles principales des montagnards à préserver : l'agriculture et la sylviculture.

Paragraphe 2. L'agriculture et la sylviculture : des activités distinctes, mais complémentaires

Par leurs spécificités propres et l'isolement qui en découle, les montagnes sont souvent des zones rurales. En conséquence, les activités primaires sont les activités économiques principales des montagnards. Ce constat est confirmé par M. F. Price, qui écrit : « [l]a majorité des montagnards vivent dans des pays en développement. Leur subsistance dépend de l'exploitation agricole et de l'élevage »¹⁴⁶³. Dans les pays développés, les activités primaires sont intimement liées à l'écosystème et sont interdépendantes, même si elles ne sont pas la source principale de subsistance des montagnards.

En effet, la sylviculture et l'agriculture sont toutes les deux liées aux paysages et aux activités économiques des montagnes. Pour cette raison, ces activités primaires sont vues de manières

¹⁴⁶² Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 14.

¹⁴⁶³ Price (M. F.), « Chapter 13 in action 1992 - 97 : A task manager's report », Oxford, University of Oxford, 1997, p. 65 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]he majority of mountain inhabitants live in developing countries They depend on agriculture and livestock for their survival and economic livelihoods ».

complémentaires par le DTM. Même si ces deux activités étaient traitées dans des articles séparés par le projet de Charte de 1995, elles ont été regroupées dans le même article dans les projets de Convention de 1997 et 2000¹⁴⁶⁴. Cette approche fut reprise par la Convention alpine et par la Convention des Carpates. Le Protocole « Agriculture de montagne » de 1994, dans son article 13 « Complémentarités de l'agriculture et de l'économie forestière », considère que les questions de l'économie forestière et agricole doivent être « *conçues d'une manière intégrée* » ; et que l'économie forestière peut être une activité secondaire des exploitants agricoles, en application du principe général de diversification développée plus haut. La Convention des Carpates regroupe aussi la sylviculture et l'agriculture dans son article 7.

Il convient de préciser que l'agriculture et la sylviculture de montagne ne sont pas définies précisément dans les textes des Conventions alpine et des Carpates, même si ces dernières font référence à certains documents de l'ONU. Ces activités, aisément comprises dans le langage courant, sont difficile à définir précisément. En effet, l'exploitation de la faune et de la flore locales varie considérablement selon l'échelle de l'exploitation et sa zone géographique. En conséquence, une définition précise ne sera pas donnée ici. Nous nous limiterons à une définition générale des deux activités. L'agriculture sera considérée comme l'exploitation des terres dans l'objectif de production animales et végétales pour la consommation humaine. La sylviculture sera considérée comme la gestion et l'exploitation des forêts pour toutes les ressources, ligneuses ou non, qui en découlent.

L'agriculture et la sylviculture de la montagne doivent être maintenues, mais à certaines conditions. Il conviendra de déterminer les caractéristiques désirées de ces activités. Nous identifierons également les moyens pour les atteindre par une politique de développement durable des montagnes en application des principes généraux du DTM concernant le développement économique des montagnes. Les Conventions alpine et des Carpates sont les seules normes du DTM qui comprennent un programme détaillé concernant l'agriculture et la sylviculture. En effet, les deux conventions se sont vues complétées par un protocole dans ces deux domaines spécifiques. Ce paragraphe se limitera à l'analyse de ces quatre textes et de leurs convention-cadres. Les autres normes pertinentes du DTM pour l'agriculture et la sylviculture ont été traitées précédemment. Malgré leur complémentarité, l'agriculture et la sylviculture sont deux activités distinctes et sont visées par des

¹⁴⁶⁴ Projet de Charte européenne des régions de montagne de 1995, en Annexe à la Recommandation 14 (1995) du Congrès « sur la Charte européenne des régions de montagne », article 8 « Agriculture » et 9 « Sylviculture » ; Projet de Convention européenne des régions de montagne de 1997, en Annexe 3 du Document de travail du Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux sur la « Charte européenne des régions de montagne Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et Recommandation 1274 (1995) de l'Assemblée parlementaire, Charte européenne de l'espace rural Recommandation 1296 (1996) de l'Assemblée parlementaire » - (GR-E) Restricted 27 janvier 1999 GR-E(99), article 3 « Agriculture et sylviculture » ; Projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne de 2000, en Annexe de la Recommandation 75 (2000) du Congrès « sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne », Annexe A Orientation 4 « Agriculture et sylviculture ».

normes spécifiques dans le DTM ; par conséquent, nous étudierons tout d'abord celles concernant l'agriculture (A) et ensuite celles concernant la sylviculture (B).

A. L'agriculture : une activité essentielle à maintenir

Les normes concernant l'agriculture, notamment dans les Conventions européennes de la montagne, sont souples et donnent une série d'objectifs à atteindre par une politique de développement durable de la montagne. L'agriculture de montagne doit comporter une série de caractéristiques pour être durable dans le contexte du DTM. Ces caractéristiques sont définies de manière large par certaines normes du DTM, mais sont détaillées par les Conventions des montagnes européennes. Notre étude du développement durable de l'agriculture les traitera tour à tour en envisageant successivement, les caractéristiques demandées à l'agriculture par la Convention alpine (1), puis par de la Convention des Carpates (2).

1) Une exploitation agricole durable dans les Alpes rapprochant exploitants et consommateurs

La Convention-cadre des Alpes attribue, dans son deuxième article¹⁴⁶⁵, une obligation générale à ses parties pour que l'agriculture de la montagne assure « *la conservation, la gestion et la promotion des paysages ruraux traditionnels* ». Cette activité doit être adaptée et rendue compatible au contexte montagnard spécifique. Aux conditions écologiques, la Convention alpine ajoute l'obligation de prendre « *en considération les contraintes économiques dans l'espace alpin* ». L'activité agricole doit donc être maintenue pour ses bénéfices économiques, mais doit être modifiée, si nécessaire, pour la rendre compatible avec l'environnement¹⁴⁶⁶. Dans cet objectif, les plans d'aménagement du territoire et du paysage rural doivent attribuer les terrains nécessaires à une exploitation agricole adaptée aux sites¹⁴⁶⁷.

Le Protocole « Agriculture de montagne » de la Convention alpine (1994) développe ces notions. Il précise que la fonction de l'agriculture de montagne est « *essentielle au maintien de la population et à la sauvegarde 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* »¹⁴⁶⁸.

¹⁴⁶⁵ Convention alpine (1991), article 2 « Obligations générales », paragraphe 2, sous-paragraphe g).

¹⁴⁶⁶ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 1 « Objectifs ».

¹⁴⁶⁷ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 8.

¹⁴⁶⁸ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), préambule.

En conséquence, les Parties contractantes doivent soutenir les activités agricoles de montagne. Cependant, ces politiques de soutien ne doivent pas se fonder sur des critères purement économiques¹⁴⁶⁹. L'intérêt écologique et social de l'activité agricole doit être également pris en compte. Ce soutien de l'agriculture comprend les principes de compensation économique et de diversification des activités économiques. Les Parties doivent encourager « *le renforcement et l'amélioration de la qualité des services indispensables pour surmonter les conditions désavantageuses que connaissent les personnes employées dans le domaine des activités agricoles et forestières des zones de montagne* »¹⁴⁷⁰. De tels services doivent améliorer à la fois les conditions de travail et de vie de ces personnes. Le Protocole donne des exemples notables de services à renforcer et à améliorer : « *les liaisons, les constructions et les restructurations d'habitations et de bâtiments agricoles, l'achat et l'entretien d'installations et d'équipements techniques* »¹⁴⁷¹.

Le Protocole spécifie que le paysage rural doit être cultivé de manière extensive¹⁴⁷² pour remplir ses fonctions économiques et ses fonctions sociales positives. Ces dernières sont détaillées dans le premier article du Protocole, qui reconnaît la contribution de l'agriculture « *au maintien de la population et à la sauvegarde 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* ».

L'un des moyens de maintenir une exploitation respectueuse de l'environnement est « *de valoriser les produits agricoles typiques se distinguant par leurs modes de production localement limités, uniques et respectueux de la nature* »¹⁴⁷³. Ces produits correspondent à l'élevage de variétés d'animaux typiques¹⁴⁷⁴ et à une politique plus globale de promotion des produits de l'agriculture de montagne, notamment à travers des appellations d'origine contrôlée et de garanties de qualité¹⁴⁷⁵. Ce principe de préservation de la spécificité montagnarde à travers l'agriculture se trouve également dans

¹⁴⁶⁹ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 15.

¹⁴⁷⁰ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 15.

¹⁴⁷¹ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 15.

¹⁴⁷² La notion d'exploitation « extensive » n'est pas définie par le Protocole « Agriculture de montagne » de la Convention alpine. Cependant, cette dernière est généralement considérée comme le contraire d'une exploitation « intensive » qui correspond à une concentration importante d'activité sur un lieu réduit. L'avis du Comité de vérification de la Convention alpine concernant le contraste entre une exploitation « extensive » et « intensive » sera traité dans le présent chapitre dans le contexte du tourisme (V. [Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, pp. 447 – 450](#)).

¹⁴⁷³ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 9.

¹⁴⁷⁴ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 10.

¹⁴⁷⁵ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 11.

le Protocole alpin « Protection des sols »¹⁴⁷⁶.

Une autre méthode d'exploitation durable de la montagne consiste à limiter la production agricole à une quantité adaptée aux sites et compatible avec l'environnement¹⁴⁷⁷. Nous retrouvons ici le principe de préservation abordé dans le chapitre précédent. Le Protocole alpin « Protection des sols » détaille ce principe dans le contexte de l'utilisation d'engrais. Tout d'abord, les Parties contractantes au Protocole doivent harmoniser leurs pratiques techniques par des critères communs qui doivent identifier la « *nature et la quantité des engrais ainsi que l'époque de leur épandage [celles-ci] doivent être adaptées aux besoins des plantes, en tenant compte des nutriments disponibles dans les sols et de la matière organique, ainsi qu'aux conditions culturelles et du milieu* »¹⁴⁷⁸. L'utilisation d'engrais minéraux et de produits phytosanitaires de synthèse est à minimiser. L'utilisation des boues d'épuration devrait être interdite¹⁴⁷⁹. Il convient de préciser que le Protocole ne rend pas cette interdiction obligatoire. Cette approche manquant d'interdictions strictes d'exploitation dans le contexte de l'agriculture ressort régulièrement des normes de la Convention alpine. Par exemple, l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (ci-après OGM) n'est pas strictement interdite et l'agriculture biologique est seulement citée comme méthode d'exploitation optimale dans la Déclaration sur le changement climatique (2006) de la Convention alpine¹⁴⁸⁰.

Les signataires de la Convention alpine et de son Protocole « Agriculture de montagne » doivent coopérer pour promouvoir dans leur massif une agriculture respectueuse de l'environnement et dont les bénéfices sont partagés par les exploitants et les consommateurs ; ceci notamment en valorisant les produits et les méthodes de production locaux. A présent, il convient de comparer ces normes sur l'agriculture à celles prévues par la Convention des Carpates et ses protocoles.

2) La promotion d'une agriculture traditionnelle respectueuse de l'environnement et de la population locale dans les Carpates

La Convention-cadre des Carpates donne, dans son septième article, les principes généraux de l'agriculture durable des montagnes. La gestion durable de l'activité doit prendre en compte la « *nécessité de protéger les écosystèmes et les paysages de montagne, l'importance de la diversité* ».

¹⁴⁷⁶ Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998), article 9, paragraphe 3 : « *les sols marécageux ne devraient pas être utilisés ou bien s'ils sont utilisés pour l'agriculture, être exploités de façon à ce qu'ils gardent leur spécificité* ».

¹⁴⁷⁷ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 12.

¹⁴⁷⁸ Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998), article 12, paragraphe 2.

¹⁴⁷⁹ Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998), article 12, paragraphe 3.

¹⁴⁸⁰ La Déclaration sur le changement climatique (2006) de la Convention alpine demande : « *la promotion de méthodes de production agricole utilisant très peu de gaz à effet de serre, y compris l'agriculture biologique* ».

biologique et les conditions spécifiques des montagnes en tant que zones défavorisées »¹⁴⁸¹. Les Parties ont aussi l'obligation de maintenir la gestion des terres cultivées traditionnellement de manière durable. En effet, cette activité présente des bienfaits écologiques et sociaux¹⁴⁸².

Le Protocole « Agriculture durable et développement rural » de la Convention des Carpates détaille ces principes. Le préambule du Protocole souligne les aspects socio-économiques de la politique agricole en demandant de réduire la pauvreté rurale, d'améliorer la qualité de vie des montagnards, de lutter contre l'exode rural et d'encourager la vente de produits typiques des Carpates sur les marchés nationaux et internationaux¹⁴⁸³. Néanmoins, l'approche n'est pas purement anthropocentrique ; l'importance de l'environnement est soulignée dans les objectifs du Protocole¹⁴⁸⁴ et le principe de prévention des dégâts à l'environnement par le développement humain est explicitement affirmé¹⁴⁸⁵.

Les parties au Protocole « Agriculture de montagne » de la Convention des Carpates doivent notamment encourager l'innovation dans le secteur rural¹⁴⁸⁶, le Protocole visant entre autres la gestion des déchets et de l'énergie comme thématique d'innovation¹⁴⁸⁷. D'une manière plus générale, la planification du développement de l'agriculture doit être fondée sur une approche intégrée¹⁴⁸⁸ et doit être « *climate smart* »¹⁴⁸⁹. La notion de « *climate smart* » est définie comme « *une approche intégrée aux enjeux liés à la sécurité alimentaire et au changement climatique qui vise à (1) une augmentation durable de la productivité (2) des mesures d'adaptation qui permettent une agriculture résiliente et*

¹⁴⁸¹ Convention des Carpates (2003), article 7, paragraphe 1 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *need of the protection of mountain ecosystems and landscapes, the importance of biological diversity, and the specific conditions of mountains as less favoured areas* ».

¹⁴⁸² Convention des Carpates (2003), article 7, paragraphe 1.

¹⁴⁸³ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), préambule.

¹⁴⁸⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 1, paragraphe 3, sous-paragraphe c) : « *Par conséquent, les parties doivent coopérer en particulier sur : (...) c) l'élaboration et la conception de politiques et d'instruments agricoles qui intègrent les préoccupations environnementales* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *The Parties shall, therefore, cooperate especially on: (...) c) Developing and designing agricultural policies and instruments that integrate environmental concerns* ».

¹⁴⁸⁵ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 15 : « *Les parties doivent appliquer les principes de précaution et de prévention en évaluant et en prenant en considération les influences possibles, y compris les effets cumulatifs, sur l'air, l'eau, le sol, le paysage et la diversité biologique des projets et des activités susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les Carpates* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *The Parties shall apply the precaution and prevention principles by assessing and taking into consideration possible influences, including cumulative effect, on air, water, soil, landscape and biological diversity of those projects and activities that are likely to have adverse impacts on the Carpathians* ».

¹⁴⁸⁶ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 8, paragraphe 2.

¹⁴⁸⁷ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 1, paragraphe 3, sous-paragraphe q).

¹⁴⁸⁸ Convention des Carpates (2003), article 10.

¹⁴⁸⁹ Convention des Carpates (2003), article 10, paragraphe 2.

*une sécurité alimentaire, et (3) l'élimination ou la limitation des gaz à effet de serre »*¹⁴⁹⁰. La gestion intégrée des ressources *« veut l'examen de toutes les utilisations des terres d'une manière intégrée pour faire les compromis les plus efficaces et pour lier le développement social et économique à la protection et à l'amélioration de l'environnement »*¹⁴⁹¹.

Le principe de pratique traditionnelle vu dans le chapitre précédent est souligné notamment dans les caractéristiques de l'activité traditionnelle et de « basse intensité »¹⁴⁹². Les activités traditionnelles ne sont pas toutes à préserver, mais seulement celles qui sont des : *« des techniques agricoles historiquement développées pour surmonter durablement les conditions spécifiques du site pour obtenir des rendements suffisants et réguliers fondées sur des cultures mixtes mais complémentaires »*¹⁴⁹³. L'agriculture extensive, la production biologique et la production endogène sont également à promouvoir¹⁴⁹⁴. Ce premier principe est défini comme : *« une forme d'agriculture qui utilise des méthodes traditionnelles »*¹⁴⁹⁵. La production endogène est définie comme *« un nouveau paradigme et un concept politique pour le développement rural endogène en tant que symbole des « processus ascendants » dans les régions de l'UE pour la mobilisation des ressources naturelles locales ainsi que du potentiel des populations rurales »*¹⁴⁹⁶. La notion de production biologique est définie de manière large, allant au-delà de la simple interdiction des pesticides. Plus précisément, il s'agit d'*« un système global de gestion agricole et de production alimentaire combinant les meilleures pratiques environnementales, un niveau élevé de biodiversité, la préservation des ressources naturelles, l'application de normes élevées en matière de bien-être des animaux et d'une méthode de production conforme à la préférence de certains consommateurs pour les produits fabriqués à l'aide de substances et de procédés naturels »*¹⁴⁹⁷.

¹⁴⁹⁰ Convention des Carpates (2003), article 3, paragraphe 3 (traduction de l'auteur, original en anglais) : *« an integrative approach to address interlinked challenges of food security and climate change that aims at (1) a sustainable increase of productivity, at (2) resilient agricultural and food security systems through climate change adaptation measures and on (3) removing greenhouse gases (mitigation) »*.

¹⁴⁹¹ Convention des Carpates (2003), article 3, paragraphe 12 (traduction de l'auteur, original en anglais) : *« means examining all uses of land in an integrated manner to make the most efficient trade-offs and to link social and economic development with environmental protection and enhancement »*.

¹⁴⁹² Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 9, paragraphe 2.

¹⁴⁹³ Convention des Carpates (2003), article 3, paragraphe 23 (traduction de l'auteur, original en anglais) : *« historically developed agricultural techniques to cope with specific site conditions sustainably to provide sufficient and secure yields based on mixed crops that complement one another »*.

¹⁴⁹⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 11.

¹⁴⁹⁵ Convention des Carpates (2003), article 3, paragraphe 10 (traduction de l'auteur, original en anglais) : *« a farming which uses traditional methods »*.

¹⁴⁹⁶ Convention des Carpates (2003), article 3, paragraphe 9 (traduction de l'auteur, original en anglais) : *« a new paradigm and a policy concept for endogenous rural development as a symbol for bottom up processes across EU regions for mobilising the locally available natural resources as well as the rural people's potentials »*.

¹⁴⁹⁷ Convention des Carpates (2003), article 3, paragraphe 16 (traduction de l'auteur, original en anglais) : *« an overall system of farm management and food production that combines best environmental practices, a high level of biodiversity, the preservation of natural resources, the application of high animal welfare standards and a production method in line with the preference of certain consumers for products produced using natural substances and processes »*.

La promotion de produits montagnards comprend un projet coopératif européen pour un projet de *marketing* de ces produits typiques, notamment à travers la labellisation ou la certification des produits locaux¹⁴⁹⁸. Sur le plan local, le principe de « *Community supported agriculture* » doit être promu par les Parties signataires¹⁴⁹⁹. Ce principe est défini de la manière suivante : « *un partenariat entre l'agriculteur et la population permettant un lien direct entre la production et la consommation d'aliments. Habituellement, les consommateurs couvrent le budget d'exploitation annuel d'une ferme en achetant une part de la récolte saisonnière. En retour, la ferme fournit produits frais saisonniers* »¹⁵⁰⁰. Dans la même optique, les parties signataires doivent coopérer pour la promotion des marchés de produits de l'agriculture locale, la production alimentaire artisanale et pour toute autre forme de production alimentaire à petite échelle¹⁵⁰¹. Cette coopération internationale doit également promouvoir des produits de haute qualité ainsi que des marchés alimentaires avec des chaînes de production et de distribution courtes. Cette approche « *est une alternative aux chaînes alimentaires mondiales qui veut une réorganisation innovante des réseaux alimentaires, des systèmes agricoles locaux ou des ventes directes pour reconnecter les producteurs et les consommateurs. Ceci dans le but de rendre la production agricole et alimentaire locale* »¹⁵⁰². Dans cet objectif, les Parties signataires doivent soutenir les agriculteurs locaux des Carpates¹⁵⁰³. Cette méthode de distribution alimentaire locale est bénéfique aux producteurs, qui obtiendront un revenu plus stable. Cette méthode est également bénéfique aux consommateurs qui auront accès à des produits locaux et frais de qualité. Finalement, cette méthode sera aussi bénéfique à l'environnement : en effet, un réseau de distribution court permet une agriculture moins intensive et la réduction des émissions carbone en diminuant la distance dans le transport des produits¹⁵⁰⁴.

Les normes concernant l'agriculture des Convention alpine et des Carpates ont pour objectif commun la promotion d'activités traditionnelles et durables dont les produits sont commercialisés dans un marché à circuit court permettant un lien direct entre le producteur et le consommateur. De plus, l'agriculture comporte une activité complémentaire, souvent exercée par les mêmes exploitants : la sylviculture. Il convient à présent de comparer les normes concernant l'agriculture dans les

¹⁴⁹⁸ Convention des Carpates (2003), article 14, paragraphe 2.

¹⁴⁹⁹ Convention des Carpates (2003), article 1, paragraphe 3, sous-paragraphe i).

¹⁵⁰⁰ Convention des Carpates (2003), article 3, paragraphe 4 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *a mutual partnership between a farmer and citizens that enable a direct link between the production and consumption of food. Supporters usually cover a farm's yearly operating budget by purchasing a share of the season's harvest. In return, the farm supplies seasonal fresh products* ».

¹⁵⁰¹ Convention des Carpates (2003), article 1, paragraphe 3, sous-paragraphe i).

¹⁵⁰² Convention des Carpates (2003), article 3, paragraphe 21 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *are an alternative to globally expanding food chains that emphasize innovative re-organisations of food networks, local farming systems or direct sales that aim at re-connecting producers and consumers and re-localising agricultural and food production* ».

¹⁵⁰³ Convention des Carpates (2003), article 1, paragraphe 3, sous-paragraphe h).

¹⁵⁰⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017), article 3, paragraphe 1).

Conventions alpine et des Carpates avec celles concernant la sylviculture.

B. La sylviculture : une exploitation aux multiples facettes fortement limitée par le principe de préservation, mais pouvant contribuer au maintien des forêts de montagne

Les forêts de montagne sont un élément essentiel de l'écosystème, qui contribuent notamment à la stabilité des sols, prévenant ainsi les risques de glissement de terrain ou d'avalanche. Leur exploitation peut aboutir à une surexploitation. Elle doit donc être limitée et correspondre aux objectifs donnés par les Conventions alpine et Carpates. Notre étude des normes concernant la sylviculture dans le DTM traitera, dans un premier temps, de celles contenues dans la Convention alpine (1) et, dans un second temps, de celles contenues dans la Convention des Carpates (2).

1) La prise en compte des diverses formes d'exploitation économique des forêts alpines

Dans la Convention-cadre des Alpes, les objectifs de la sylviculture visent principalement la préservation et le renforcement des forêts¹⁵⁰⁵. Cette approche est confirmée par le Protocole « Forêts de montagne » : « [l]'objectif du présent protocole est la conservation de la forêt de montagne en tant qu'écosystème proche de la nature, son développement et son extension si nécessaire, et l'amélioration de sa stabilité »¹⁵⁰⁶. Le préambule souligne les fonctions environnementales des forêts et le besoin de les préserver. Cependant, les protocoles de la Convention alpine n'excluent pas l'exploitation économique des forêts. En effet, le Protocole « Forêts de montagne » souligne la fonction économique de la forêt de montagne, qui « est une source de matières premières renouvelables ayant une importance spéciale dans un monde de consommation croissante des ressources » et « présente également une signification essentielle en tant que lieu de travail et source de revenus, justement en région rurale »¹⁵⁰⁷.

La notion de préservation des forêts alpines a été traitée dans le chapitre précédent de la présente thèse¹⁵⁰⁸. Nous traiterons ici les différentes thématiques concernant l'exploitation économique des forêts évoquées par la Convention alpine : le pâturage en forêt (a) et l'exploitation du bois (b).

¹⁵⁰⁵ Convention alpine (1991), article 2, paragraphe 2.

¹⁵⁰⁶ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 1, paragraphe 1.

¹⁵⁰⁷ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), préambule.

¹⁵⁰⁸ V. [Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2, pp. 365 - 377](#).

a) Le pâturage en forêt alpine : une pratique traditionnelle bénéfique à l'environnement si l'exploitation reste limitée

Le pâturage en forêt est une pratique agricole qui laisse des grands mammifères exploiter les ressources naturelles des zones boisées. Cette pratique peut représenter une conciliation de l'agriculture et de la sylviculture, de manière durable et naturelle. Le pâturage est une exploitation agricole extensive, avec une petite population d'animaux dans un grand espace naturel et biologique. La présence des animaux en forêt permet d'entretenir et de dégager des zones boisées, une pratique qui réduit également le risque d'incendie. Cependant, si le pastoralisme est excessif, il peut conduire à un tassement des sols et à la destruction de jeunes pousses d'arbre. Ces risques sont particulièrement prononcés dans les forêts fragiles de montagne que la pente et l'altitude rendent particulièrement vulnérables à l'érosion des sols. Ces constats renforcent le besoin de respecter les rythmes des transhumances saisonnières traditionnelles en régions de montagne.

Cette observation est bien ancrée, comme le démontre l'extrait d'un document du FAO, publié en 1954 : « [l]es pâturages de haute montagne ne sont pâturés qu'en été, car la neige et le froid en interdisent l'emploi à toute autre époque de l'année. Les régions de brousses désertiques, qui ne reçoivent que des pluies d'hiver et produisent leur récolte d'herbe en hiver, sont généralement pâturées durant cette saison. Elles sont excessivement sèches et dénudées en été. Les contreforts situés entre ces deux extrêmes sont utilisés au printemps et à l'automne, lorsque le bétail transhume des pâturages d'hiver en plaine vers les pâturages d'été en montagne. Cette transhumance saisonnière est logique, et, en fait, nécessaire. Du point de vue de la nutrition animale, la saison de croissance, où l'herbe est verdoyante, est le moment le plus favorable pour l'utilisation de l'herbage, mais si l'on veut organiser le plus efficacement possible l'utilisation de ces pâturages, il faudrait tenir compte des conditions exigées pour le développement et la croissance des plantes herbagères les plus importantes. La période la plus critique pour la destruction des herbages est celle de la formation des tiges fertiles. Le pacage, pendant cette période, qui coïncide parfois avec le début de la période sèche d'été, signifie la disparition des aliments élaborés et temporairement mis en réserve dans les feuilles, et qui devraient normalement migrer vers les racines et s'y accumuler pour la reprise de la croissance l'année suivante. Le manque d'humidité du sol peut empêcher toute nouvelle croissance et toute production de substances de réserve. L'aménagement des pâturages devrait être organisé de manière à éviter qu'un même pâturage ne soit pâturé année après année au cours de cette période critique. Une mise en défens périodique totale, au cours de cette période, est souhaitable »¹⁵⁰⁹.

¹⁵⁰⁹ FAO, « Le pâturage en forêt », in *Unasyva*, No. 2, Vol. 8, Juin 1954, paragraphe « Méthodes les plus efficaces pour l'utilisation saisonnière des terrains de parcours forestiers ».

Au vu de ces constats, le Protocole « Forêts de montagne » adopte une approche limitative de cette pratique : « *le pâturage en forêt est soit à interdire, le cas échéant, soit tout au moins à réduire à un niveau permettant la régénération de forêts adaptées à la station, évitant les dégradations du sol et préservant avant tout la fonction protectrice de la forêt* »¹⁵¹⁰. Le pâturage des forêts de montagne est donc possible, et même souhaitable, mais doit être accompagné de manière vigilante.

Cette approche est aussi donnée pour les coupes de bois, l'exploitation forestière plus traditionnelle, qu'il convient à présent de traiter.

b) L'exploitation du bois : une importance accordée à l'activité

La déclaration sur la valeur des forêts alpines souligne la demande et l'intérêt socio-économique des ressources sylvestres. En effet, les parties sont « *[c]onsciente des opportunités offertes par les forêts alpines en lien avec la demande croissante de sources renouvelables (bois et énergie) et de services écosystémiques au niveau local, national et international* »¹⁵¹¹. En ce qui concerne l'exploitation de la forêt pour ses ressources ligneuses, « *les Parties contractantes encouragent l'utilisation accrue du bois en provenance de forêts gérées de façon durable* »¹⁵¹². Cependant, en dehors des zones protégées et des « *forêts de montagne à fonction de production dominante* »¹⁵¹³, une approche plus anthropocentrique est promue. En effet, dans ces zones « *non-protégées* », « *où les conditions économiques régionales l'exigent, les Parties contractantes font en sorte que l'économie forestière de montagne se développe en tant que source de travail et de revenu pour la population locale* »¹⁵¹⁴.

Cette importance accordée à l'exploitation est tempérée par certaines limitations. Tout d'abord, dans les zones exploitées, les Parties contractantes doivent garantir la régénération des forêts avec des espèces végétales adaptées¹⁵¹⁵. L'exploitation est également tolérée dans les réserves de forêts naturelles, mais cette dernière doit être adaptée aux objectifs propres à la réserve¹⁵¹⁶. Dans le contexte d'une exploitation, la desserte forestière doit être planifiée et réalisée avec soin. Elle est limitée par le

¹⁵¹⁰ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 2, paragraphe c).

¹⁵¹¹ Déclaration sur la valeur des forêts alpines (2014).

¹⁵¹² Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 2, paragraphe e).

¹⁵¹³ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 7, paragraphe 1.

¹⁵¹⁴ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 7, paragraphe 1.

¹⁵¹⁵ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 7, paragraphe 2.

¹⁵¹⁶ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 10, paragraphe 1 : « *Les Parties contractantes s'engagent à délimiter un nombre et une étendue suffisants de réserves de forêt naturelle, et à les traiter en conséquence, aux fins de garantie de la dynamique naturelle et de recherche, dans l'intention soit d'arrêter par principe toute exploitation, soit de l'adapter à l'objectif de la réserve* ».

principe de préservation de la montagne¹⁵¹⁷.

Fondamentalement, l'exploitation des forêts alpines reste justifiée ; cette dernière peut contribuer à la gestion du milieu, si elle est conduite de manière raisonnée. Cette exploitation contribue également à la vie socio-économique du massif. Une telle approche est confirmée par une déclaration plus récente de 2014, où les parties à la Convention alpine sont encouragées à : « [r]econnaître et promouvoir l'utilisation du bois durable en tant que ressource essentielle pour une « économie verte » alpine, afin de répondre aux besoins en matières premières renouvelables et en sources d'énergie de la société régionale en favorisant l'adoption d'évaluations du cycle de vie sur la production, le traitement et l'évacuation de tous les produits, matières et énergies, ainsi que la promotion de pratiques de marchés publics verts dans les secteurs public et privé »¹⁵¹⁸. Nous pouvons à présent distinguer cette approche de celle à l'œuvre dans la Convention des Carpates et son Protocole « Forêts de montagne ».

2) La Convention des Carpates : une exploitation valorisée, mais tempérée des forêts de montagne

Comme la Convention alpine, la Convention des Carpates et ses protocoles ont adopté une approche de préservation qui limite considérablement l'exploitation des forêts de montagne¹⁵¹⁹. Cette position générale est toutefois nuancée par le Protocole « Forêts de montagne » de la Convention des Carpates, qui permet une exploitation des forêts au titre de leur gestion durable¹⁵²⁰. En effet, d'après son premier article, détaillant les objectifs du Protocole, les parties doivent coopérer pour : « assurer les fonctions productives des forêts et leurs rôles dans le développement rural durable, promouvoir l'utilisation saine du bois¹⁵²¹ en tant que matériel écologique et durable, promouvoir l'utilisation

¹⁵¹⁷ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 7, paragraphe 9 : « Les Parties contractantes conviennent que, pour la protection de la forêt contre les dommages, une exploitation et un entretien respectueux de la nature, des mesures de desserte sont nécessaires et doivent être planifiées et réalisées avec soin, tout en tenant compte des exigences de la protection de la nature et des paysages ».

¹⁵¹⁸ Déclaration sur la valeur des forêts alpines (2014), p. 2.

¹⁵¹⁹ Convention des Carpates (2003), article 7.

¹⁵²⁰ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 1, paragraphe 1. La gestion durable des forêts est définie dans l'article 7 du Protocole, paragraphe a) : « La « gestion durable des forêts » désigne l'intendance et l'exploitation des forêts et des terres forestières d'une manière et avec une intensité qui maintiennent leur biodiversité, leur productivité, leur vitalité et leur capacité de régénération, ainsi que leur potentiel à remplir maintenant et dans l'avenir, leurs fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes aux niveaux local, national et mondial, et qui ne cause pas de dommages aux autres écosystèmes » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « "Sustainable forest management" means the stewardship and use of forest and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, vitality and regeneration capacity, and their potential to fulfill now and in the future, relevant ecological, economic and social functions at local, national, and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems ».

¹⁵²¹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 7, paragraphe j) : « L'« utilisation saine du bois » est une approche intégrée de la transformation de bois et de sa consommation finale provenant de forêts gérées de façon durable » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « "Sound use of wood" is an integrated approach to processing and end-use by consumers of wood originating from sustainably managed forests ».

durable des produits forestiers non ligneux »¹⁵²². Une « utilisation saine du bois » est définie comme : « *l'utilisation raisonnée de produits en bois en tant que substituts de matières brutes dérivées de ressources non renouvelables* »¹⁵²³. L'exploitation raisonnée de la forêt doit également prévenir les effets du changement climatique, notamment le risque de feux de forêt¹⁵²⁴.

L'une des méthodes visées par le Protocole pour garantir les fonctions productives des forêts est un soutien à leurs propriétaires¹⁵²⁵. Dans cet objectif, les Signataires du Protocole « Forêts de montagne » de la Convention des Carpates doivent : « *réduire les problèmes liés à la fragmentation de la propriété foncière, stimuler les initiatives axées sur le marché (y compris les programmes de certification forestière), appliquer la loi forestière en accordant une attention particulière à la lutte contre l'exploitation forestière illégale et le commerce associé (notamment à travers le régime d'autorisation FLEGT (Forest Law Enforcement Governance and Trade))*¹⁵²⁶, *promouvoir la récolte et la commercialisation durables des produits forestiers non ligneux et développer et diffuser l'utilisation des systèmes de paiement pour des services environnementaux* »¹⁵²⁷.

L'autre exploitation des forêts admise par les normes de la Convention des Carpates est celle réalisée à travers le tourisme¹⁵²⁸. Cette dernière activité doit être intégrée dans la planification forestière. En effet, chaque partie doit : « *explorer, promouvoir et soutenir les synergies entre le développement du tourisme durable et la gestion durable des forêts dans les Carpates, et faciliter la coopération dans ce but entre les autorités compétentes, les institutions, les administrations forestières et les acteurs pertinents concernés, y compris les opérateurs touristiques et les autres membres du secteur du tourisme* »¹⁵²⁹.

¹⁵²² Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 1, paragraphe 2, sous-paragraphe b), c) et d) (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *ensuring the productive functions of the forests and their role in rural development, promoting the sound use of wood as an environmentally friendly and renewable material, promoting the sustainable use of non wood forest products* ».

¹⁵²³ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 14, paragraphe 1 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *sound use of wood products as substitutes of rough materials derived from non renewable resources* ».

¹⁵²⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 14, paragraphe 3.

¹⁵²⁵ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 9, paragraphe 1.

¹⁵²⁶ Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Sustainable Forest Management » de la Convention des Carpates (2011), action 3. 3, paragraphe a).

¹⁵²⁷ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 9, paragraphe 2 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *to reduce the problems associated with land ownership fragmentation, to stimulate market-based initiatives including forest certification schemes, to enforce the forest law with particular attention to combating illegal logging and associated trade, to promote the sustainable harvesting and marketing of non wood forest products and to develop and spread the use of systems of payment for ecosystem services* ».

¹⁵²⁸ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 15, paragraphe 2.

¹⁵²⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 15, paragraphe 1 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *to explore, promote and support the synergies between sustainable tourism development and sustainable forest management in the Carpathians, and facilitate cooperation in this respect between relevant authorities, institutions, forest administrations and relevant stakeholders including tourism operators and other members of the tourism sector* ».

Dans cette section, nous avons détaillé les justifications d'une politique de développement économique de la montagne, qui sont d'abord humaines. Le développement économique des montagnes contribue à l'amélioration du niveau de vie des montagnards et à la préservation des populations humaines locales de l'écosystème. Le maintien de cette présence permet de conserver un héritage culturel unique et de maintenir ses contributions à l'environnement montagnard. Ces constats rejoignent le principe général selon lequel le DTM doit considérer la montagne de manière « holistique » : le développement économique et la préservation de l'environnement sont intimement liés. Ce lien ressort également des principes généraux du développement économique du DTM : la compensation pour les services rendus à l'environnement et la diversification des activités des montagnards. Le premier principe vise à encourager des activités économiques bénéfiques à l'environnement. Le second veut que les nouvelles activités génératrices de revenus accompagnent les activités traditionnelles bénéfiques pour l'environnement.

Le lien mutuellement bénéfique entre l'activité humaine et l'environnement montagnard est aussi central dans les normes concernant l'agriculture et la sylviculture. En effet, les protocoles des Conventions alpine et des Carpates spécifiques à ces activités visent principalement la préservation de leurs massifs respectifs à travers les activités visées. Par exemple, la Convention-cadre des Alpes donne, dans son deuxième article¹⁵³⁰, une obligation générale à ses parties pour que l'agriculture de montagne assure « *la conservation, la gestion et la promotion des paysages ruraux traditionnels* ». L'activité agricole doit donc être maintenue pour ses bénéfices économiques, mais elle doit être transformée, si nécessaire, pour la rendre compatible avec l'environnement¹⁵³¹. Cette approche complémentaire entre l'environnement et l'économie n'est pas seulement fondée sur des limitations et des interdictions, mais également sur des actions positives. En effet, l'adaptation de l'agriculture de montagne à son écosystème peut se faire à travers des formations techniques des exploitants agricoles et la valorisation de produits traditionnels typiques.

Cette approche positive des objectifs du développement économique ressort dans d'autres thématiques du DTM. En application du principe de diversification et d'amélioration de la qualité de vie des montagnards, le tourisme, les réseaux de transport et de l'énergie doivent être développés de manière durable.

¹⁵³⁰ Convention alpine (1991), Article 2 « Obligations générales », paragraphe 2, sous-paragraphe g).

¹⁵³¹ Protocole de la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994), article 1 « objectifs ».

Section 2. Le besoin d'infrastructures spécifiques aux enjeux des zones de montagne

Les populations des montagnes peuvent, à travers leurs activités traditionnelles, contribuer au bien-être de l'écosystème. Ce constat justifie leur maintien d'un point de vue purement écologique. Bien entendu, une approche anthropocentrique est aussi prise en compte dans le DTM. De plus, une approche humaine exigera non seulement le maintien de ces populations, mais également l'amélioration de leur niveau de vie.

Le chapitre 13 de l'Action 21 (1992) donne des exemples de ces activités. Ses signataires doivent : « [p]romouvoir des activités génératrices de revenu comme les pêcheries et le tourisme non déprédateurs et des activités minières écologiquement rationnelles et améliorer les infrastructures et des services sociaux, en particulier pour sauvegarder les moyens d'existence des collectivités locales et des populations autochtones »¹⁵³². Les acteurs du DTM doivent contribuer à la qualité de vie des montagnards de manière durable. Certaines thématiques correspondant à cet objectif comprises dans le DTM sont communes à la citation donnée de l'Action 21 et à celles identifiées dans l'introduction de ce présent chapitre : le tourisme, l'exploitation minière et les infrastructures contribuant à la qualité de vie des populations locales. Dans cette dernière catégorie, nous pouvons inclure les éléments qui contribuent à la qualité de vie des montagnards : l'exploitation, mais aussi la distribution de l'énergie, ainsi que le développement d'un système de transport et d'un réseau éducatif.

La thématique de l'éducation dans le DTM a déjà été traitée dans la présente thèse¹⁵³³. Notre analyse du DTM se limitera donc ici aux normes propres au tourisme, au transport et à l'énergie. La première thématique est un sujet large, qui mérite développement spécifique (§1). Le transport et l'énergie sont tous les deux liés au développement des infrastructures publiques et seront traités ensemble dans un second temps (§2).

¹⁵³² Action 21 (1992), paragraphe 15, sous-paragraphe b).

¹⁵³³ V. [Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2, pp. 386 – 396.](#)

Paragraphe 1. Le tourisme de montagne : une activité lucrative valorisant les spécificités régionales

Le tourisme est l'une des principales activités économiques en montagne et peut contribuer à la qualité de vie de la population locale. Cet intérêt du tourisme est reconnu par l'ONU, dont l'Assemblée Parlementaire se « félicite que le tourisme durable dans les régions montagneuses contribue de plus en plus à accroître la protection de l'environnement et les avantages socio-économiques pour les communautés locales et que les consommateurs se tournent de plus en plus vers un tourisme responsable et viable »¹⁵³⁴. Le préambule du Protocole « Tourisme » de la Convention alpine indique que « le tourisme alpin est d'intérêt public du fait qu'il contribue à maintenir une population permanente » et ajoute qu'un tourisme durable « constitue également une base essentielle des conditions de vie et économiques de la population locale »¹⁵³⁵. Le préambule du Protocole « Tourisme » de la Convention des Carpates souligne aussi l'intérêt du tourisme pour les populations locales.

Dans ce sens, les normes du DTM considèrent que le tourisme de montagne doit bénéficier aux populations locales et contribuer à leur maintien sur place. Il est essentiel que le tourisme ne soit pas une exploitation organisée par des entités extérieures pour leur profit. Cette idée est particulièrement pertinente à l'échelle mondiale, comme l'illustre le Programme de travail « montagne » de la Convention sur la diversité biologique (2004), dont les parties doivent : « [r]enforcer les capacités locales en matière de gestion d'un tourisme durable afin que les avantages issus des activités du tourisme soient partagés par les communautés autochtones et locales »¹⁵³⁶. Le Protocole « Tourisme » de la Convention alpine prévoit également ce principe ; en effet, son objectif est de contribuer : « à un développement durable de l'espace alpin par un tourisme respectueux de l'environnement grâce à des mesures spécifiques et à des recommandations qui tiennent compte des intérêts de la population locale et des touristes »¹⁵³⁷. De plus, dans la mise en œuvre du Protocole, les collectivités territoriales doivent représenter les intérêts de la population¹⁵³⁸. Le Protocole « Tourisme » de la Convention des Carpates rappelle régulièrement l'importance des bénéfices du tourisme pour les populations locales. Nous pouvons notamment citer les objectifs visés par le Protocole : il s'agit d'assurer les bénéfices du tourisme aux populations locales¹⁵³⁹. Ce même

¹⁵³⁴ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009, paragraphe 30.

¹⁵³⁵ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), préambule.

¹⁵³⁶ Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en Annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004), paragraphe 1.3.7.

¹⁵³⁷ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 1.

¹⁵³⁸ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 2, paragraphe 3.

¹⁵³⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 1, paragraphe a), paragraphe d) et paragraphe e).

Protocole dédie son onzième article à la contribution du tourisme à l'économie durable locale du massif.

Cependant, vu son potentiel économique, lié aux caractéristiques naturelles du patrimoine montagnard, le tourisme est particulièrement sujet à un risque de surdéveloppement. En effet, « *les impacts du tourisme sur les écosystèmes de montagne et les ressources biologiques sont préoccupants à l'échelle locale et mondiale en raison du degré élevé de biodiversité et de sensibilité environnementale des zones de montagne. Le tourisme non géré (y compris le développement d'infrastructures et d'installations et les activités humaines) peut avoir des effets marqués sur les milieux montagneux sensibles* »¹⁵⁴⁰. Les files d'attente pour atteindre le sommet du Mont Everest constituent un exemple caricatural de ce phénomène¹⁵⁴¹.

Notre étude identifiera les normes utilisées pour atteindre l'objectif d'un tourisme raisonné qui bénéficie à la population locale. Elle détaillera les deux textes les plus fournis dans le contexte spécifique du tourisme : les protocoles des Conventions alpine (A) et des Carpates (B). Il convient de préciser que ces textes ne définissent pas précisément l'activité du « tourisme ». Nous adopterons dans les deux cas la même approche, supposant que l'activité est connue de manière courante, sans lui donner une définition limitative précise. Si des normes sont visées par des textes ou des sections de texte qui se considèrent comme spécifiques au tourisme de montagne, elles seront considérées comme telles.

¹⁵⁴⁰ Lama (W. B.) et Sattar (N.), « Mountain tourism and the conservation of biological and cultural diversity », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 113-114 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « [t]ourism's impacts on mountain ecosystems and biological resources are of concern on both local and global scales because of the high degree of biodiversity and environmental sensitivity of mountain areas. Unmanaged tourism (including infrastructure and facility development and human activities) can have marked effects on sensitive mountain environments ».

¹⁵⁴¹ Les chemins d'accès du Mont Everest sont saturés pendant les périodes d'ascension. Des files d'attente de plusieurs heures ont été documentées. Par exemple, Chahuneau (L.), « Sur l'Everest, les dérives du « tourisme d'altitude » », Le Point.fr, 04/06/2019. https://www.lepoint.fr/art-de-vivre/sur-l-everest-les-derives-du-tourisme-d-altitude-04-06-2019-2316886_4.php

A. Un tourisme de masse alpin historiquement ancré : une tendance à équilibrer

La Convention alpine vise un développement durable du tourisme. L'activité n'est donc pas interdite, mais limitée par des considérations écologiques. Ce principe est détaillé dans la Convention alpine sous la forme d'un équilibre entre un tourisme « intensif » et un tourisme « extensif ». Cet aspect sera traité dans un premier temps (1). Dans un second temps, les détails de l'application d'un tel principe aux infrastructures touristiques seront étudiés (2).

1) Une tolérance pragmatique pour le tourisme de masse dans les Alpes

La notion du tourisme durable est systématique dans la Convention alpine et comprend notamment les notions de tourisme « extensif » et « intensif ». Ces dernières ne sont pas définies dans les textes de la Convention alpine, mais ont été précisées par son Comité de vérification. En vue de donner les définitions du tourisme « extensif » et « intensif » (a), il conviendra de les contextualiser avec les formulations du développement durable du tourisme dans la Convention alpine et ses protocoles (b).

a) Le développement durable du tourisme alpin

La Convention-cadre des Alpes établit les principes généraux de sa politique concernant le tourisme. Le développement de cette activité doit respecter les principes de précaution, de pollueur-payeur et de coopération¹⁵⁴². Dans le contexte du tourisme, ces principes se traduisent par une obligation générale de limiter les activités de tourisme et de loisirs aux exigences écologiques et sociales¹⁵⁴³. Cette limitation est visée par le Protocole « Tourisme », qui reprend ces propos dans son premier article en se donnant l'objectif de contribuer : « à un développement durable de l'espace alpin par un tourisme respectueux de l'environnement grâce à des mesures spécifiques et à des recommandations qui tiennent compte des intérêts de la population locale et des touristes »¹⁵⁴⁴.

Le préambule de ce Protocole détaille une telle approche et considère que : « notre civilisation urbaine développe un besoin croissant de tourisme et de loisirs diversifiés pour l'homme d'aujourd'hui »¹⁵⁴⁵. Le préambule souligne qu'une approche durable du tourisme a un intérêt pour l'environnement, mais aussi pour l'économie montagnarde, puisque la clientèle touristique désire profiter d'un cadre naturel préservé. Reprenant les principes d'éducation et de formation vus dans le

¹⁵⁴² Convention alpine (1991), article 2, paragraphe 1.

¹⁵⁴³ Convention alpine (1991), article 2, paragraphe 2, paragraphe i).

¹⁵⁴⁴ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 1.

¹⁵⁴⁵ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), préambule.

chapitre précédent, le préambule du Protocole « Tourisme » se donne l'objectif « *d'encourager les vacanciers à respecter la nature, de les aider à mieux comprendre les populations qui habitent et travaillent dans les régions fréquentées et de créer les conditions optimales pour une véritable découverte de la nature dans l'espace alpin dans toute sa diversité* »¹⁵⁴⁶.

Le Protocole précise les orientations à adopter pour les programmes de tourisme durable des Parties signataires¹⁵⁴⁷. Ces dernières s'engagent à promouvoir « *autant que faire se peut, les projets favorables aux paysages et tolérables pour l'environnement* »¹⁵⁴⁸. Cette formule « *autant que faire se peut* » est une limitation peu claire et regrettable des engagements prévus par le texte. En contrepoint, le besoin des Parties de contribuer au développement économique du massif est visé sans cette limitation. En effet, elles doivent renforcer la compétitivité du tourisme alpin, même si ce dernier doit être durable et proche de la nature¹⁵⁴⁹. Une autre limitation est prévue dans les « *régions à forte pression touristique* ». Dans ces zones les Parties doivent chercher à atteindre un équilibre entre le tourisme « intensif » et « extensif »¹⁵⁵⁰ ; formes de tourisme qu'il convient à présent de détailler.

b) L'objectif d'équilibre entre le tourisme intensif et extensif précisé par le Comité de vérification de la Convention alpine

Les termes « forte pression touristique », « formes de tourisme intensif » et « formes de tourisme extensif » sont employés par les normes de la Convention alpine, mais ne sont pas définis¹⁵⁵¹. Ce manque de précision quant aux notions de tourisme extensif et intensif est responsable de certaines incertitudes. Un tel constat a été confirmé par la décision du Comité de vérification de la Convention alpine sur l'autorisation de construction d'une remontée mécanique dans le Tyrol¹⁵⁵². Ces termes sont précisés par une publication du Comité de vérification intitulé « 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, Convention alpine ». L'extrait du Protocole traité dans ce document est : « [l]es 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

¹⁵⁴⁶ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), préambule.

¹⁵⁴⁷ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 6.

¹⁵⁴⁸ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 6, paragraphe 1.

¹⁵⁴⁹ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 6, paragraphe 2.

¹⁵⁵⁰ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 6, paragraphe 3.

¹⁵⁵¹ Comité de vérification de la Convention alpine, « 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, Convention alpine », ImplAlp/2016/24/6/2, 2016, p. 3 et p. 5.

¹⁵⁵² Comité de vérification de la Convention alpine, « Décision sur la demande présentée par le CAA au sujet du non-respect présumé de l'art. 6 (3) du Protocole Tourisme, en rapport avec l'autorisation de construction d'une remontée mécanique sur le site du Piz Val Gronda (Tyrol, Autriche) », ImplAlp/2014/20/6a/3, 2014, 10 p.

extensif »¹⁵⁵³. Le texte souligne la difficulté de prévoir une règle stricte concernant l'intensité du tourisme vu la diversité des régions alpines. En conséquence, une marge de manœuvre importante est laissée aux États signataires de la Convention.

Le moyen principal pour identifier une « *région à pression touristique* » est la quantité d'hébergements utilisée par les visiteurs par rapport au nombre d'habitants. Plus précisément :

« - *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* »¹⁵⁵⁴.

Le Comité de vérification de la Convention alpine écrit que la distinction entre le tourisme « intensif » et le tourisme « extensif » « *est associée aux différentes exigences écologiques et culturelles et à leurs différents impacts environnementaux* »¹⁵⁵⁵. Cet impact se mesure au regard de la « *capacité porteuse* » d'une région et le Comité précise que « *[e]n 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* »¹⁵⁵⁶. Cette capacité est propre à chaque région et en conséquence « *le seuil de démarcation entre formes extensives et intensives de tourisme doit être défini séparément pour chaque destination touristique* »¹⁵⁵⁷. Il n'y a donc pas d'activité qui est nécessairement intensive ou extensive ; cette qualification dépendra du contexte écologique et social

¹⁵⁵³ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 6, paragraphe 3.

¹⁵⁵⁴ Comité de vérification de la Convention alpine, « 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, Convention alpine », ImplAlp/2016/24/6/2, 2016, p. 4.

¹⁵⁵⁵ *Ibid.*, pp. 5-6.

¹⁵⁵⁶ *Ibid.*, p. 6.

¹⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 6.

de la région concernée. Le Comité précise cependant que le tourisme extensif évite, en général, la réalisation d'infrastructures¹⁵⁵⁸, a un impact moins marqué sur l'environnement et une consommation limitée de ressources¹⁵⁵⁹.

Le Protocole « Tourisme » n'interdit pas le tourisme intensif, ce qui serait irréaliste dans les Alpes compte tenu des installations existantes. Cependant, le texte précise que ce dernier doit être adapté aux exigences écologiques, notamment pour le développement de nouvelles infrastructures touristiques¹⁵⁶⁰. A ce sujet, le Comité de vérification écrit que « [q]uand des projets de développement sont mis en place dans des régions à forte pression touristique, l'idée centrale est de faire cohabiter des paysages techniquement aménagés pour le tourisme de masse avec des paysages qui sont autant que possible restés à l'état originel et n'ont pas été endommagés par des infrastructures touristiques »¹⁵⁶¹.

En l'absence de tourisme intensif, sa forme extensive « *proche des conditions naturelles* » doit être encouragée¹⁵⁶². Le « *tourisme proche de la nature* » est également visé par le Comité de vérification de la Convention alpine en 2016. Ce type de tourisme est « *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* »¹⁵⁶³.

La notion de tourisme « extensif » est renforcée par le besoin des Parties du Protocole « Tourisme » de rechercher une offre de qualité¹⁵⁶⁴. Cette offre qualitative peut se manifester dans des domaines divers : « *a) l'insertion des équipements dans les paysages et les milieux naturels, b) l'urbanisme, l'architecture (constructions neuves et réhabilitation des villages) c) les équipements d'hébergement et les offres de services touristiques, d) la diversification du produit touristique de l'espace alpin, en valorisant les activités culturelles des différents territoires concernés* »¹⁵⁶⁵. La notion « d'offre de qualité » n'est pas définie par le Protocole « Tourisme », même si elle peut être perçue de manière intuitive. Au vu du texte et de ses commentaires, cette « *offre de qualité* » peut être

¹⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 8.

¹⁵⁵⁹ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵⁶⁰ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 6, paragraphe 4, sous-paragraphe a).

¹⁵⁶¹ Comité de vérification de la Convention alpine, « 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, Convention alpine », ImplAlp/2016/24/6/2, 2016, p. 11.

¹⁵⁶² Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 6, paragraphe 4, sous-paragraphe b). Ce tourisme extensif est pour le « *le maintien ou le développement d'une offre touristique proche des conditions naturelles et respectueuse de l'environnement, ainsi que la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel des régions d'accueil touristiques* ».

¹⁵⁶³ Comité de vérification de la Convention alpine, « 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, Convention alpine », ImplAlp/2016/24/6/2, 2016, p. 7.

¹⁵⁶⁴ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 7, paragraphe 1.

¹⁵⁶⁵ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 7, paragraphe 2.

comprise comme une offre plus spécifique au massif alpin, c'est-à-dire qui met en valeur son patrimoine culturel et écologique.

Ayant précisé les notions de tourisme durable (notamment, la distinction entre le tourisme « extensif » et « intensif »), il convient maintenant d'évoquer les modalités de la construction d'infrastructures touristiques. Ces dernières sont nécessaires à tout développement touristique, particulièrement à celui des activités sportives.

2) Une volonté d'équilibrer le développement des infrastructures touristiques

Pour garantir une approche durable et/ou extensive du tourisme, les parties à la Convention alpine et ses protocoles doivent appliquer le principe de planification. En effet, ils doivent élaborer des planifications formelles adaptées - « *des concepts directeurs, des programmes de développement et des plans sectoriels* »¹⁵⁶⁶ - à cet objectif et détaillées à un niveau administratif approprié. Cette planification permet de comparer les avantages et les inconvénients des modes de développement envisagés. Cet impact doit notamment être mesuré dans le contexte socio-économique des populations locales, sur l'environnement - « *les sols, l'eau, l'air, l'équilibre naturel et les paysages* »¹⁵⁶⁷ - et sur les finances publiques¹⁵⁶⁸. Cette planification doit prendre en compte et inciter à l'innovation. Le Protocole « Tourisme » donne l'exemple d'un concours alpin visant à récompenser des réalisations et des produits touristiques innovants, tout en respectant ses objectifs¹⁵⁶⁹.

Les objectifs de cette planification peuvent se diviser en deux catégories : la gestion des flux touristiques (a) et la gestion, comprenant l'interdiction, de certaines pratiques sportives, notamment le ski (b).

a) La gestion des flux touristiques dans les Alpes : une prévention essentielle de la surexploitation

Pour éviter le tourisme intensif, les Parties au Protocole doivent favoriser la maîtrise du flux touristique à travers sa planification. En conséquence, elles doivent organiser sa répartition pour garantir la pérennité des sites touristiques¹⁵⁷⁰. L'une des méthodes utilisées est l'étalement des temps de vacances des différentes régions susceptibles de contribuer au tourisme alpin. Cet exercice

¹⁵⁶⁶ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 5, paragraphe 1.

¹⁵⁶⁷ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 5, paragraphe 2, sous-paragraphe b).

¹⁵⁶⁸ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 5.

¹⁵⁶⁹ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 19.

¹⁵⁷⁰ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 8.

nécessite la consultation des différents représentants des zones touristiques alpines et une collaboration entre les États signataires pertinents¹⁵⁷¹. Un autre exemple plus concret encore, de gestion des flux touristiques est la limitation de l'itinéraire d'ascension du Mont Blanc par le préfet de la Haute-Savoie le 31 juillet 2019¹⁵⁷². Cet arrêté limite l'accès à l'ascension du Mont-Blanc par la voie normale (passant par Tête Rousse, l'aiguille du Goûter, le dôme du Goûter et l'arête des Bosses) à des personnes munies d'une réservation dans un des hébergements de cet itinéraire (le refuge du Goûter, le refuge de Tête Rousse, le refuge du Nid d'Aigle et le camp de base de Tête Rousse) ainsi que d'une pièce d'identité¹⁵⁷³. Le nombre de réservations dans l'un de ces hébergements (le camp de Tête Rousse) est également limité à 50 personnes¹⁵⁷⁴. L'arrêté précise aussi que certaines structures ne peuvent pas être considérées comme des hébergements (l'abri Vallot et la cabane des Rognes)¹⁵⁷⁵. Cette mesure se justifie par la saturation de la voie normale du Mont Blanc, la difficulté d'assurer la sécurité des visiteurs et le nombre excessif d'accidents. L'arrêté ne mentionne pas explicitement la Convention alpine, mais les limitations à l'accès du Mont Blanc et les sanctions en cas de non-respect sont une mise en œuvre des principes de la Convention¹⁵⁷⁶. Cet arrêté concerne, en outre, un thème qui n'est pas traité par la Convention alpine et ses protocoles : la sécurité des touristes en montagne.

Le trafic touristique est également un trafic motorisé. Dans leur développement des zones touristiques, les Parties du Protocole « Tourisme » doivent réduire ce trafic motorisé et encourager l'utilisation de transports en commun¹⁵⁷⁷. Les Parties du Protocole « Transports » doivent aussi évaluer et prendre en compte les effets du trafic dans les zones touristiques¹⁵⁷⁸. Si nécessaire, elles doivent prévenir ou compenser leurs conséquences négatives. Plus précisément, elles soutiennent « l'exclusion des voitures dans certains lieux touristiques ainsi que des mesures favorisant le transport des touristes sans voitures »¹⁵⁷⁹.

Une autre conséquence sociale d'une activité touristique excessive est le nombre de résidences secondaires. Ces dernières augmentent artificiellement les prix de l'immobilier dans les communes montagnardes. Les normes de la Convention alpine dressent ce constat et les programmes d'aménagement du territoire de leurs États signataires doivent limiter les résidences secondaires¹⁵⁸⁰.

¹⁵⁷¹ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 18.

¹⁵⁷² Arrêté du Préfet de la Haute-Savoie PREF/CAB/SIDPC/2019/108 du 31/07/2019. Sur les évolutions plus récentes, voir : Yolka (P.), « Make Our Mountains Great Again ! », in La Semaine juridique, édition Administration et collectivités territoriales, 2 mars 2020, pp. 2-3.

¹⁵⁷³ Arrêté du Préfet de la Haute-Savoie PREF/CAB/SIDPC/2019/108 du 31/07/2019, article 1.

¹⁵⁷⁴ Arrêté du Préfet de la Haute-Savoie PREF/CAB/SIDPC/2019/108 du 31/07/2019, article 3.

¹⁵⁷⁵ Arrêté du Préfet de la Haute-Savoie PREF/CAB/SIDPC/2019/108 du 31/07/2019, articles 5 et 6.

¹⁵⁷⁶ Arrêté du Préfet de la Haute-Savoie PREF/CAB/SIDPC/2019/108 du 31/07/2019, article 9.

¹⁵⁷⁷ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 13.

¹⁵⁷⁸ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 13.

¹⁵⁷⁹ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 13, paragraphe 2.

¹⁵⁸⁰ Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994), article 9, paragraphe 3, sous-paragraphe e).

Le Protocole « Tourisme » étend cette notion. Ses parties contractantes « *développent des politiques d'hébergement prenant en compte la rareté de l'espace disponible, en privilégiant l'hébergement commercial, la réhabilitation et l'utilisation du bâti existant, et en modernisant et améliorant la qualité des hébergements existants* »¹⁵⁸¹.

A contrario, certaines infrastructures touristiques sont à développer : celles qui touchent à la formation et à l'éducation. Ceci, d'une manière large, mais aussi pour certaines disciplines spécifiques, conseillées par le Protocole « Tourisme »¹⁵⁸². Des exemples de formation sont données par le Protocole, qui contribuent à l'éducation large et à la diversification des activités professionnelles : des animateurs-nature, des responsables qualité des stations de ski ou balnéaires et des assistants tourisme pour personnes handicapées¹⁵⁸³. La gestion des flux touristiques comprend le contrôle de l'accès à des sites touristiques, mais elle peut aussi comprendre une réglementation ou une interdiction de certaines activités spécifiques.

Les principes généraux spécifiques à la Convention alpine et ses protocoles (notamment la distinction entre le tourisme extensif et intensif) ayant été identifiés, il convient de déterminer à présent les principes spécifiques aux pratiques sportives.

b) Les pratiques sportives

Dans le contexte des pratiques sportives, les Parties aux Protocoles « Tourisme » s'engagent à contrôler ces activités pour éviter leurs effets néfastes sur l'environnement. Si nécessaire, certaines activités sportives doivent être interdites dans certaines zones ou ne peuvent être pratiquées que dans certaines zones. Le Protocole donne l'exemple particulier d'activités sportives motorisées, à limiter au maximum et à interdire en dehors de zones déterminées par les autorités compétentes¹⁵⁸⁴. Ceci renforce le Protocole « Forêts de montagne » de la Convention alpine. En effet, dans ce texte, l'exploitation touristique des forêts rattache à « *la fonction récréative des forêts* » ou aux « *fonctions sociales de la forêt de montagne* », doit être limitée pour ne pas menacer la conservation des zones sylvestres et pour respecter leurs besoins¹⁵⁸⁵. En conséquence, les parties doivent s'engager à lutter contre les effets néfastes du bruit ou de la pollution de l'air¹⁵⁸⁶. Ces mesures font référence à l'utilisation récréative des forêts de montagne par des engins motorisés tels que des moto-cross ou des motoneiges. Ces pratiques sont à limiter ou même à interdire.

¹⁵⁸¹ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 11.

¹⁵⁸² Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 23.

¹⁵⁸³ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 23, paragraphe 2.

¹⁵⁸⁴ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 15.

¹⁵⁸⁵ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 2, paragraphe d).

¹⁵⁸⁶ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 8.

Le ski reste le sport principal traité par les textes de la Convention alpine. Dans le contexte du Protocole « Forêts de montagne » de la Convention alpine, les permis de construction et de nivellement des pistes de ski ne doivent être accordés qu'exceptionnellement dans les forêts ayant une fonction de protection. Les normes de la Convention alpine ne donnent pas de précision sur les conditions qui peuvent justifier un tel développement « *exceptionnel* »¹⁵⁸⁷. Cependant, vu l'importance générale accordée au principe de protection dans les textes de la Convention alpine, il semblerait que le développement de pistes de ski dans les forêts alpines soit à interdire par principe.

Dans ce sens, les Parties du Protocole « Tourisme » s'engagent à donner la priorité aux exigences écologiques et paysagères, au-delà des exigences économiques et de sécurité, dans leur procédure d'autorisation de construction de remontées mécaniques¹⁵⁸⁸. Plus précisément, l'autorisation de nouvelles remontées mécaniques doit être assujettie au démontage et à l'enlèvement des remontées mécaniques hors d'usage. Ceci fait, les surfaces inutilisées doivent être renaturalisées¹⁵⁸⁹.

S'ils sont autorisés l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des pistes de ski doivent s'intégrer dans le paysage et respecter l'environnement¹⁵⁹⁰. Toute modification de terrain est à limiter « *autant que possible* » et les surfaces réaménagées doivent privilégier les espèces locales¹⁵⁹¹.

La pratique de dépose par aéronefs à des fins sportives, parfois appelé l'héliski, doit être limitée au maximum ou, si nécessaire, interdite par les Parties signataires¹⁵⁹². Cette obligation est reprise par le Protocole « Transports », au titre duquel les Parties à ce dernier « *s'efforcent de limiter ou d'interdire, le cas échéant, la dépose à partir d'aéronefs en dehors des aérodromes* »¹⁵⁹³. Les activités aériennes non-motorisées de loisir sont également à limiter en vue de la protection de la faune sauvage¹⁵⁹⁴. Cette approche timide, sans une interdiction franche de la pratique, est regrettable ; mais elle reste difficile à imposer au niveau supranational.

L'utilisation de neige artificielle ou de « fabrication de neige » n'est pas strictement interdite. Cette pratique est autorisée pendant les périodes de froid si les conditions hydrologiques, climatiques

¹⁵⁸⁷ Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996), article 14, paragraphe 1.

¹⁵⁸⁸ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 12, paragraphe 1.

¹⁵⁸⁹ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 12, paragraphe 2.

¹⁵⁹⁰ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 14, paragraphe 1, sous-paragraphe 1.

¹⁵⁹¹ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 14, paragraphe 1, sous-paragraphe 2.

¹⁵⁹² Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 16.

¹⁵⁹³ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 12, paragraphe 1.

¹⁵⁹⁴ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 12, paragraphe 1.

et écologiques propres au site concerné le permettent¹⁵⁹⁵. Vu l'incertitude des conséquences des produits extérieurs, il serait souhaitable, en application du principe de précaution, d'interdire l'ajout de produits favorisant la cristallisation de l'eau. Il convient de préciser qu'une approche rationnelle et écologique, allant au-delà de l'approche économique pragmatique des normes de la Convention alpine, considérerait la consommation de ressources électriques et hydrauliques nécessaires à la production de neige en hiver comme inacceptable. La réduction des zones skiabiles est due au changement climatique mondial auquel la création de neige artificielle contribue, avec ou sans additif.

Le massif alpin a déjà connu un développement touristique important. La Convention alpine et ses protocoles cherchent donc à limiter cette activité dans le massif, même si des considérations économiques priment parfois sur des considérations écologiques. A l'Est de l'Europe, le massif des Carpates est moins développé que le massif des Alpes et le développement d'un tourisme durable peut être justifié par une diversification de l'économie locale du massif. Il convient de déterminer comment cette situation est prise en compte par la Convention des Carpates.

B. Le tourisme dans la Convention des Carpates : des principes généraux à préciser

La Convention des Carpates (2003) définit les objectifs généraux de sa politique de tourisme. Cette dernière doit être durable, bénéficier aux populations locales et être adaptée aux ressources naturelles et culturelles des Carpates¹⁵⁹⁶. Le préambule du Protocole « Tourisme » de la Convention des Carpates insiste sur les ressources écologiques et culturelles du massif pour son activité touristique. Celle-ci pourra être une occasion de diversification des économies du massif et son développement durable, notamment pour ses zones moins développées¹⁵⁹⁷. Ces objectifs de développement de tourisme durable sont repris dans le premier article du Protocole « Tourisme ». Le développement durable doit bénéficier aux populations locales et être fondé sur les ressources écologiques et culturelles du massif¹⁵⁹⁸.

Les Parties au Protocole « Tourisme » doivent observer les principes de précaution et de préservation dans leur politique de développement durable du tourisme dans les Carpates¹⁵⁹⁹. Les Parties appliquent ces principes en prenant en compte tous les effets (directs et indirects, de long terme et à court terme) du tourisme ainsi que toutes activités récréatives qui risquent d'avoir une incidence sur le massif. Cet impact doit être mesuré sur la biodiversité, sur le paysage,

¹⁵⁹⁵ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 14, paragraphe 2.

¹⁵⁹⁶ Convention des Carpates (2003), article 9, paragraphe 1.

¹⁵⁹⁷ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), préambule.

¹⁵⁹⁸ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 1, paragraphe 2.

¹⁵⁹⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), articles 21 et 22.

l'environnement et le patrimoine humain¹⁶⁰⁰ (notamment, le patrimoine culturel¹⁶⁰¹). Les Parties au Protocole « Forêts de montagne » doivent prendre en compte les « *fonctions sociales* » des forêts et intégrer le tourisme dans leur planification du développement durable des forêts des Carpates¹⁶⁰². Dans cette optique, en respect du principe de planification, des zones de forêt en montagne doivent être désignées spécifiquement¹⁶⁰³.

L'intérêt économique du tourisme est aussi à prendre en compte, mais d'une manière qui est durable et qui bénéficie directement aux populations locales, particulièrement par des activités qui exploitent des connaissances locales et qui favorisent la création sur le long terme d'emplois non-saisonniers. Les zones moins développées sont à privilégier pour ce développement avec l'objectif de réduire l'exode rural¹⁶⁰⁴. Le Protocole « Tourisme » donne les exemples d'initiatives à promouvoir : celles qui renforcent les caractéristiques uniques d'une destination touristique ainsi que celles qui contribuent à la diversité de l'offre touristique et de l'activité économique locale. Plus précisément, les parties au Protocole « Tourisme » de la Convention des Carpates doivent créer et promouvoir une certification des produits locaux (particulièrement dans l'artisanat, ainsi qu'avec des variantes concernant la flore et la faune locales¹⁶⁰⁵). La promotion du tourisme dans les Carpates reconnaît également l'importance du transport aérien qui, malgré son impact sur l'environnement, est à développer pour améliorer l'accès aux zones touristiques isolées¹⁶⁰⁶.

Les Parties doivent promouvoir et mettre en place un plan de *marketing* commun pour le tourisme dans le massif¹⁶⁰⁷. Ce tourisme doit se fonder sur les éléments naturels, traditionnels, culturels et historiques du massif. Sa promotion doit être effectuée aux niveaux national et international¹⁶⁰⁸. Le protocole « Tourisme » souligne l'importance de promouvoir le tourisme durable des Carpates avec le concours des organisations internationales¹⁶⁰⁹. Cette promotion doit comprendre une coordination avec les différents parties intéressés publiques et privées dans le domaine du tourisme¹⁶¹⁰. L'une des méthodes de promotion du tourisme à travers les Carpates est la mise en place de marques, produits, services et emballages partagés au niveau du massif¹⁶¹¹.

¹⁶⁰⁰ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 21, paragraphe 1 ; ces propos sont repris dans l'article 22, paragraphe 1 du même protocole.

¹⁶⁰¹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 23, paragraphe 1.

¹⁶⁰² Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011), article 15, paragraphe 2.

¹⁶⁰³ Plan d'action pour la mise en œuvre du protocole « Sustainable Forest Management » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP4/DOC11 (2014), Action 11.2, paragraphes a) et b).

¹⁶⁰⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 11, paragraphe 4.

¹⁶⁰⁵ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 11, paragraphe 2.

¹⁶⁰⁶ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 12, paragraphe 1, sous-paragraphe a).

¹⁶⁰⁷ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 8.

¹⁶⁰⁸ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 9, paragraphe 1.

¹⁶⁰⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 9, paragraphe 2.

¹⁶¹⁰ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 9, paragraphe 3.

¹⁶¹¹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 9, paragraphes 4 - 5.

Cette promotion du tourisme durable dans les Carpates comprend une politique de promotion de produits et de services de qualité¹⁶¹². Ces standards de qualité, comprenant un système de certification¹⁶¹³, doivent être harmonisés au niveau du massif, en tenant compte des normes européennes¹⁶¹⁴. Dans cet objectif, le principe de recherche d'informations est appliquée ; en effet, les Parties doivent : « *coopérer à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en œuvre de la politique commune des Carpates en matière de recherche permanente et systématique sur la qualité des produits et services touristiques dans toute la région des Carpates, surveiller la qualité de la satisfaction des visiteurs et de l'expérience acquise dans les destinations touristiques, notamment en les sensibilisant aux questions de durabilité et en augmentant la connaissance et le respect du patrimoine naturel et culturel des Carpates* »¹⁶¹⁵. Les Parties doivent également poursuivre des politiques de promotion et de partage des bonnes pratiques¹⁶¹⁶. Le Protocole « Tourisme » ajoute que les Parties signataires doivent revitaliser et améliorer les infrastructures touristiques existantes plutôt qu'en créer des nouvelles¹⁶¹⁷.

Le Protocole « Tourisme » prévoit des campagnes d'éducation. Ces dernières pourront informer les locaux, les professionnels du tourisme et le grand public sur les ressources écologiques et humaines des Carpates¹⁶¹⁸. Une importance particulière est accordée au développement d'une meilleure conscience de la biodiversité, de l'héritage culturel et des connaissances traditionnelles du massif¹⁶¹⁹. L'éducation publique devra notamment se concentrer sur les manières durables dont les touristes pourront profiter des Carpates¹⁶²⁰.

Nous avons vu les différentes normes relative au tourisme dans les Conventions des Alpes et des Carpates. Cette activité nécessite le développement d'une infrastructure et cette dernière doit être limitée par des considérations écologiques, économiques et humaines pour être durable. D'autre types d'infrastructures sont essentielles au tourisme et au développement de l'économie des montagnes.

¹⁶¹² Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 10, paragraphe 1.

¹⁶¹³ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 10, paragraphe 3.

¹⁶¹⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 10, paragraphe 2.

¹⁶¹⁵ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 10, paragraphe 4 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *cooperate on developing, adopting and implementing the common Carpathian policy of permanent and systematic research on the quality of tourism products and services across the whole Carpathian region, monitoring the quality of visitor satisfaction and experience gained at tourist destinations, including raising their awareness on sustainability issues and increasing knowledge of and respect for natural and cultural heritage of the Carpathians* ».

¹⁶¹⁶ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 10, paragraphes 5 et 6.

¹⁶¹⁷ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 16, paragraphe 6.

¹⁶¹⁸ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 16, paragraphes 1 et 2.

¹⁶¹⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 16, paragraphe 2, sous-paragraphe d).

¹⁶²⁰ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 16, paragraphe 2, sous-paragraphe e).

Comme nous l'avons vu dans l'introduction du présent chapitre, les thématiques des transports et de l'énergie sont traitées par les normes du DTM. Nous allons les aborder dans le paragraphe suivant.

Paragraphe 2. Un développement contrôlé des réseaux de transport et d'énergie : des infrastructures améliorant la qualité de vie des montagnards

L'exploitation énergétique et le développement des réseaux de transports sont deux activités économiques qui ne contribuent pas à l'écosystème montagnard, mais qui sont essentiels au bien-être des populations locales. Dans le contexte européen, le développement des réseaux de transport et d'énergie sont généralement à limiter. Cependant, en dehors de l'Europe, les infrastructures de distribution d'énergie et de transport sont plutôt à développer ; ceci de manière durable, dans l'intérêt des populations locales et dans le respect plus général du principe du développement durable de la montagne.

Il conviendra d'identifier ces objectifs et leurs limitations dans les normes du DTM au travers des textes détaillés existant à ce sujet, notamment les Conventions alpine et des Carpates ainsi que leurs protocoles. Ce paragraphe identifiera les limitations et les normes gouvernant ces activités dans le DTM, en traitant d'abord de l'exploitation énergétique (A) et ensuite du développement des réseaux de transport (B).

A. L'énergie durable dans les montagnes : une thématique du DTM en voie d'émergence

Par leurs spécificités, les montagnes sont propices à l'exploitation énergétique, notamment l'énergie hydroélectrique. Cette exploitation et la distribution de ces ressources sont essentielles à l'amélioration de la qualité de vie des montagnards, mais sont également susceptibles de surexploitation. L'exploitation énergétique doit donc être autorisée, mais aussi contrôlée en s'inscrivant dans un plan de développement dont les principes sont détaillés par diverses normes du DTM. Ce *corpus* juridique est encore en voie d'émergence et certaines de ses thématiques clés n'ont pas fait l'objet pour l'heure de normes spécifiques.

L'exploitation énergétique est l'une de ces thématiques. Plusieurs textes du DTM y font référence et posent des principes généraux. Cependant, la thématique a été traitée de manière détaillée seulement par un protocole de la Convention alpine. Ce texte sera traité dans un second temps (2), après avoir été contextualisé au regard des principes généraux issus d'autres normes du DTM (1).

1) Les principes généraux reconnus de manière large par les normes du DTM

Le chapitre 13 de l'Action 21 vise l'exploitation de l'énergie comme un secteur bénéfique à développer pour les populations des montagnes¹⁶²¹. Cependant, l'exploitation ou la surexploitation des ressources énergétiques spécifiques aux montagnes, notamment l'énergie hydroélectrique, peuvent avoir des effets négatifs sur les paysages et les populations de montagne. Dans le cas des Andes, l'exploitation minière est une source de revenu potentielle, mais manque de cadre législatif. Par conséquent, elle n'est pas souvent mise en œuvre de manière responsable et ses bénéfices n'atteignent pas toujours les zones de montagne où l'exploitation minière a lieu¹⁶²². Avec l'absence de normes spécifiques aux Andes, ce point ne peut être développé davantage ici, mais il permet d'illustrer la variabilité des enjeux selon les massifs.

La Convention des Carpates n'a pas encore fait l'objet d'un protocole au sujet de l'industrie et de l'énergie. Cependant, le dixième article de la Convention-cadre des Carpates détaille les éléments principaux de cette thématique et les principes d'un futur protocole. L'objectif est essentiellement celui du développement durable de l'exploitation énergétique dans le massif. Dans ce sens, les Parties doivent privilégier des mesures d'économie d'énergie et développer l'exploitation de l'énergie durable¹⁶²³.

Dans le contexte alpin, l'exploitation hydroélectrique est la principale source d'énergie. La Déclaration de Lugano de 1978 propose, des mesures de compensation au profit de la population locale pour ses effets¹⁶²⁴. La CIPRA demande une évolution vers les sources d'énergie durables dans le massif. Au fil des années, l'organisation a évolué pour accepter l'exploitation hydrologique alpine, tout en demandant une promotion de sources d'énergies alternatives à l'hydroélectricité et au nucléaire. *« En 1982, la CIPRA écrivait à propos de la politique énergétique : « L'espace alpin convient tout particulièrement à l'exploitation d'anciennes formes d'énergie traditionnelles comme de nouvelles énergies alternatives. On entend par là une utilisation accrue du bois, du biogaz, de l'énergie éolienne et de l'énergie solaire. » La CIPRA demandait notamment une promotion des mesures d'économie d'énergie et des concepts locaux et régionaux d'approvisionnement en énergie (couplage chaleur-force, promotion des énergies renouvelables, etc.). Dans sa prise de position de 1999 pour un avenir énergétique durable, la CIPRA demandait notamment une réduction des émissions de CO₂, la promotion de mesures d'économie d'énergie, une réforme écologique des impôts conforme à la vérité*

¹⁶²¹ Action 21 (1992), paragraphe 13.22.

¹⁶²² Maselli (D.), Kohler (T.), Niño (C. A.), Greenwood (G.), *Draft Synthesis Report on Progress and Perspectives in Sustainable Mountain Development From Rio 1992 to Rio 2012 and beyond*, préparé pour la Conférence mondiale des montagnes de Lucerne (10-12 octobre 2011), p. 23.

¹⁶²³ Convention des Carpates (2003), article 10, paragraphe 2.

¹⁶²⁴ Déclaration de Lugano (1978), considérant 12.

des coûts, un travail d'information dans ce sens, l'introduction d'un label pour le courant vert et l'abandon de l'énergie nucléaire »¹⁶²⁵.

Cette vision plus complexe de l'exploitation énergétique de la montagne est reflétée par la norme du DTM spécifique à l'exploitation énergétique : le Protocole « Énergie » de la Convention alpine, qu'il convient à présent à aborder.

2) La transition énergétique dans les Alpes : un développement limité accompagné d'innovations

La politique énergétique des Parties à la Convention alpine doit être compatible avec l'environnement. Elle doit donc imposer une production, une distribution et une utilisation de l'énergie tout en ménageant la nature et le paysage. Elle doit également encourager des mesures d'économie d'énergie¹⁶²⁶.

Le Protocole « Énergie » de la Convention alpine développe cette idée. Son préambule rappelle le besoin de réduire les gaz à effet de serre dans l'espace alpin et les besoins en énergie du massif, mais aussi le besoin de prendre en compte le véritable coût de cette énergie¹⁶²⁷. L'exploitation des ressources énergétiques du massif doit donc être durable ; et plus précisément, elle doit *« satisfaire les besoins en énergie dans le cadre européen et qu'il [l'espace alpin] doit lui-même disposer, outre de ressources suffisantes en eau potable, de ressources énergétiques suffisantes pour l'amélioration des conditions de vie des populations et de la productivité économique »*¹⁶²⁸. Cependant, cette exploitation doit prendre en compte (et être limité par) les désagréments potentiels pour la population et pour l'environnement. Ces désagréments doivent être atténués lors de la construction de lignes de transport d'énergie, d'oléoducs et de gazoducs par exemple¹⁶²⁹.

L'objectif du Protocole est celui d'une coopération large entre ses Parties-signataires et de l'adoption des mesures d'exploitation durable des ressources énergétiques des Alpes¹⁶³⁰. En conséquence, les Parties doivent intégrer leur planification de l'économie énergétique dans leur plan d'aménagement général de l'espace alpin¹⁶³¹ et optimiser leur infrastructure énergétique vis-à-vis des besoins de protection de l'environnement¹⁶³². Dans ces buts, les Parties doivent utiliser des

¹⁶²⁵ CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, CIPRA info n°64, 2002, p. 13.

¹⁶²⁶ Convention alpine (1991), article 2, paragraphe 2, sous-paragraphe k).

¹⁶²⁷ Cette notion de « véritable coût » est reprise dans le Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 6.

¹⁶²⁸ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), préambule.

¹⁶²⁹ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 10, paragraphe 1.

¹⁶³⁰ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 1.

¹⁶³¹ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 1, paragraphe 1, sous-paragraphe a).

¹⁶³² Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 1, paragraphe 1, sous-paragraphe b).

technologies plus efficaces en énergie, une couverture plus vaste des besoins énergétiques par des ressources renouvelables et optimiser la production d'énergies non-renouvelables¹⁶³³. Cette optimisation comprend la gestion des déchets créés par les infrastructures énergétiques et leur prévention dans la mesure du possible¹⁶³⁴. Ces projets d'optimisation doivent prioriser les procédés de production, les services publics et les grandes infrastructures hôtelières, ainsi que les installations de transport, d'activités sportives et de loisir¹⁶³⁵.

Les Parties signataires doivent recourir à des études d'impact¹⁶³⁶ dans le cadre de la création de nouvelles infrastructures énergétiques ou de leur développement (au sens d'accroissement) important. Si ces projets sont amenés à avoir un effet transfrontalier, les parties signataires doivent se reconnaître des droits de consultation internationale avec les parties concernées¹⁶³⁷.

Des mesures sont prévues par le Protocole « Énergie » pour optimiser l'exploitation énergétique. Les Parties doivent adopter des mesures pour améliorer l'isolation des bâtiments comprenant la distribution de chaleur, le chauffage, la ventilation et la climatisation¹⁶³⁸. Le calcul individuel des coûts de chauffage et d'eau chaude doit être pris en compte¹⁶³⁹, notamment dans le cas des systèmes de chauffage¹⁶⁴⁰. Les Parties doivent également innover pour planifier et promouvoir de « *nouveaux bâtiments utilisant des technologies à faible consommation d'énergie* »¹⁶⁴¹.

Les Parties doivent encourager l'emploi d'exploitations renouvelables de ressources décentralisées (l'eau, le soleil et la biomasse)¹⁶⁴². Ces exploitations doivent être utilisées en parallèle à l'approvisionnement conventionnel existant¹⁶⁴³. Plus précisément, trois méthodes d'exploitation d'énergie sont détaillées dans le Protocole : l'exploitation hydroélectrique, l'énergie à partir de combustibles fossiles et l'énergie nucléaire. Les exploitations hydroélectriques doivent prendre en compte et respecter le principe de préservation de l'environnement, notamment les fonctions écologiques des cours d'eau. Dans ce but, les Parties au Protocole doivent déterminer des débits minimaux pour leurs cours d'eau, mettre en œuvre des normes pour la réduction des fluctuations artificielles des niveaux d'eau et garantir la migration de la faune¹⁶⁴⁴. Ces obligations pour les cours

¹⁶³³ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 1, paragraphe 1, sous-paragraphe c).

¹⁶³⁴ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 1, paragraphe 1, sous-paragraphe d).

¹⁶³⁵ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 5, paragraphe 2.

¹⁶³⁶ La notion d'étude d'impact a été traitée dans cette thèse [Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1, pp. 382-383](#).

¹⁶³⁷ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 1, paragraphe 2.

¹⁶³⁸ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 5, paragraphe 3, sous-paragraphe a) et b).

¹⁶³⁹ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 5, paragraphe 3, sous-paragraphe c).

¹⁶⁴⁰ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 5, paragraphe 3, sous-paragraphe d).

¹⁶⁴¹ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 5, paragraphe 3, sous-paragraphe e).

¹⁶⁴² Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 6, paragraphe 2.

¹⁶⁴³ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 6, paragraphe 3.

¹⁶⁴⁴ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 7, paragraphe 1.

d'eau sont cependant limitées. Elles s'appliquent aux nouvelles centrales ou à la remise en service de centrales désaffectées¹⁶⁴⁵ et, seulement « *lorsque cela est possible* »¹⁶⁴⁶, aux centrales existantes. Cette amélioration potentielle des centrales existantes peut permettre d'améliorer leur compétitivité. Les Parties contractantes doivent privilégier la remise en service de centrales hydroélectriques plutôt que d'en créer de nouvelles¹⁶⁴⁷.

La création d'installations thermiques par les parties signataires du Protocole « Énergie » de la Convention alpine est assortie d'obligations limitées. En effet, les parties doivent avoir recours aux meilleures techniques disponibles. Les émissions doivent être limitées au maximum par l'utilisation de technologies et de combustibles appropriés¹⁶⁴⁸. Plus précisément, le processus de cogénération doit être privilégié dans les centrales énergétiques des Parties signataires¹⁶⁴⁹. Avant la création d'une telle exploitation, les Parties doivent vérifier s'il est possible sur le plan technique, économique et environnemental de la remplacer par une installation décentralisée et qui utilise des ressources d'énergies renouvelables¹⁶⁵⁰. Dans le contexte de l'énergie nucléaire, les Parties au Protocole doivent coopérer pour « *échanger toutes les informations sur les centrales et autres installations nucléaires qui ont - ou pourraient avoir - des conséquences dans l'espace alpin* »¹⁶⁵¹. Plus spécifiquement, cette information doit s'harmoniser et se connecter « *autant que possible* » avec les systèmes de surveillance de la radioactivité ambiante¹⁶⁵².

Les normes du DTM concernant l'exploitation énergétique établissent certains principes de développement durable. Il existe cependant encore un besoin de développement de ce *corpus*. Par contraste, le développement de l'infrastructure des transports est plus fournie dans le cadre des Conventions alpine et des Carpates.

B. Le transport dans les Alpes et les Carpates : deux approches à distinguer

Formant des frontières naturelles les montagnes, sont souvent traversées par des routes. Une vision « holistique » de cet écosystème doit prendre en compte cette caractéristique. Un tel constat est confirmé par la doctrine : « [l]es montagnes ont longtemps été considérées comme des obstacles au mouvement, même si les gens ont développé des routes dans les montagnes et à travers elles depuis les temps anciens. Les anciennes routes de transit comprennent la route de la soie reliant la Chine à

¹⁶⁴⁵ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 7, paragraphe 4.

¹⁶⁴⁶ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 7, paragraphe 1.

¹⁶⁴⁷ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 7, paragraphe 4.

¹⁶⁴⁸ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 8, paragraphe 1.

¹⁶⁴⁹ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 8, paragraphe 3.

¹⁶⁵⁰ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 8, paragraphe 2.

¹⁶⁵¹ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 9, paragraphe 1.

¹⁶⁵² Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 9, paragraphe 2.

l'Europe à travers les montagnes d'Asie centrale, les routes construites par l'Empire romain à travers les Alpes européennes, et les routes dans les Andes établies par les Incas »¹⁶⁵³.

Ce propos est cependant à nuancer. Le besoin de développer ou de limiter les réseaux de transport varie beaucoup selon les besoins de chaque massif ou de chaque zone de massif. En effet, certains massifs comme les Alpes souffrent d'un surdéveloppement du réseau routier. *A contrario*, des communes dans d'autres massifs sont isolées et pourraient bénéficier d'un meilleur développement dans ce domaine¹⁶⁵⁴. L'exemple du contraste entre les régions montagneuses de la Suisse et de l'Éthiopie est parlant : « [I]e réseau routier suisse, par exemple, est près de 100 fois plus dense par unité de superficie et 23 fois plus dense par habitant que celui de l'Éthiopie. Une accessibilité à 100 pour cent en Suisse signifie que chaque ménage d'une zone donnée atteint sa maison directement en voiture; en Éthiopie, cela signifie que chaque ménage peut atteindre la prochaine route motorisée dans un délai d'une journée à pied »¹⁶⁵⁵. Dans le DTM, cet équilibre doit suivre le principe du développement durable et bénéficier aux populations locales.

Dans tous les projets de textes propres aux montagnes du Conseil de l'Europe, il est important que les signataires assurent la même qualité et accès de service public aux populations montagnardes qu'aux autres populations. Ces mêmes textes précisent que la suppression d'un service ou d'un équipement ne doit pas se fonder seulement sur la notion de rentabilité¹⁶⁵⁶. Nous retrouvons une approche similaire dans les Conventions du DTM européen existantes. Nous traiterons dans un premier temps des normes contenues dans la Convention alpine et ses protocoles (1), puis de celles dans la Convention des Carpates et ses protocoles (2) dans un second temps.

¹⁶⁵³ Kohler (T.), Hurni (H.), Wiesmann (U.) et Kläy (A.), « Mountain infrastructure: Access, communications, and energy », in : Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 39 – 42 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Mountains have long been seen as obstacles to movement, even though people have developed routes into mountains and across them since ancient times. Ancient transit routes include the Silk Road linking China to Europe across the mountains of Central Asia, routes built by the Roman Empire across the European Alps, and routes in the Andes established by the Incas* ».

¹⁶⁵⁴ Kohler (T.), Hurni (H.), Wiesmann (U.) et Kläy (A.), « Mountain infrastructure: Access, communications, and energy », [...] *op. cit.*, pp. 39 – 42.

¹⁶⁵⁵ *Ibid.*, pp. 39 – 42 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *Switzerland's road network, for example, is nearly 100 times denser per unit area, and 23 times denser per capita, than that of Ethiopia. The 100 per cent accessibility in Switzerland means that every household in a given area reaches its home directly by car; in Ethiopia, it means that every household can reach the next motorable road within a day's walking time* ».

¹⁶⁵⁶ Projet de Charte européenne des régions de montagne de 1995, en Annexe à la Recommandation 14 (1995) du Congrès « sur la Charte européenne des régions de montagne », article 14.4 « Infrastructures, Transports et Équipements » ; Projet de Convention européenne des régions de montagne de 1997, en Annexe 3 du Document de travail du Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux sur la « Charte européenne des régions de montagne Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et Recommandation 1274 (1995) de l'Assemblée parlementaire Charte européenne de l'espace rural Recommandation 1296 (1996) de l'Assemblée parlementaire » - (GR- E) Restricted 27 janvier 1999 GR-E(99), articles 12.d et 12.e « Logement et cadre de vie » ; Projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne de 2000, en Annexe de la Recommandation 75 (2000) du Congrès « sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne », Annexe A orientation 5.5 « Logement, cadre de vie et infrastructures ».

1) La Convention alpine : une vision « holistique » des transports alpins

L'objectif général des normes de la politique des transports de la Convention alpine est donné dans l'article qui décrit le contenu de ses futurs protocoles. Cette politique partagée par les États alpins doit viser le développement du transport de manière respectueuse de l'environnement et de ses habitants. Dans ce but, les Parties peuvent notamment créer de nouvelles infrastructures et de nouvelles mesures incitatives conformes aux marchés¹⁶⁵⁷.

Le Protocole « Transports » reprend et détaille l'approche de la Convention alpine : « *dans l'espace alpin, une politique des transports basée sur les principes de durabilité correspond à l'intérêt des populations alpines mais aussi extra-alpines, et [...] elle est également nécessaire à la préservation des espaces alpins à la fois en tant qu'habitat et qu'espace économique et naturel* »¹⁶⁵⁸. Le Protocole souligne l'importance de moyens de transports alternatifs, précisant que les Parties sont : « *[c]onscientes que ni les capacités actuelles des infrastructures de transport, ni les potentialités de l'interopérabilité et des modes de transport les plus respectueux de l'environnement (chemin de fer, transport fluvio-maritime et ferroutage) ne sont utilisées de manière suffisante et qu'il y a lieu de les optimiser en renforçant les réseaux à l'intérieur et à l'extérieur des Alpes* »¹⁶⁵⁹.

Certains principes généraux ont été ajoutés par le Protocole « Transports » : la politique des Parties signataires sur cette thématique doit respecter les principes de précaution, de prévention et de pollueur-payeur¹⁶⁶⁰. Une approche propre au Protocole « Transports » est que l'activité doit être « supportable » sur le plan écologique, économique et humain. Ce principe général est défini de la manière suivante : « *Nuisances et risques supportables* » : *nuisances et risques à définir au cours de la procédure des études d'impact sur l'environnement et d'analyses des risques. L'objectif de cette définition est de maîtriser et, si nécessaire, de réduire, par le biais de mesures appropriées, les nuisances et les risques liés aux nouveaux ouvrages et aux infrastructures existantes ayant un impact considérable sur le territoire* »¹⁶⁶¹. Cette notion se concrétise donc par le principe de l'étude d'impact détaillée dans le précédent chapitre¹⁶⁶².

¹⁶⁵⁷ Convention alpine (1991), article 2. Obligations générales, paragraphe 2, sous-paragraphe j.

¹⁶⁵⁸ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), préambule.

¹⁶⁵⁹ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), préambule.

¹⁶⁶⁰ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 2, extrait : « *Principe de pollueur-payeur* » : « *y compris la prise en charge des effets induits : principe en vertu duquel les coûts afférents à la prévention, à la maîtrise, à la réduction de la pollution et à la remise de l'environnement dans un état acceptable, sont à la charge des pollueurs. Ces derniers doivent, autant que faire se peut, supporter la totalité du coût des effets des transports sur la santé et l'environnement* ».

¹⁶⁶¹ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 2.

¹⁶⁶² La notion d'étude d'impact a été traitée dans cette thèse [Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1, pp. 382-384](#).

A ce principe d'étude d'impact s'ajoute la notion d'étude d'opportunité, définie comme un « examen, conforme à la législation nationale, lors de la planification de nouveaux ouvrages à grande échelle ou de transformations ou agrandissements importants d'infrastructures existantes en matière de transports, qui porte sur l'opportunité des projets tant du point de vue de la politique des transports que des impacts économiques, écologiques et socio-culturels »¹⁶⁶³. Ces nouveaux ouvrages sont définis comme des « nouveaux ouvrages à grande échelle, transformations ou agrandissements importants d'infrastructures existantes en matière de transports », le Protocole rajoute que ces « projets d'infrastructure doivent être soumis, conformément au droit national applicable aux études d'impact ou conformément aux conventions internationales en vigueur, à une étude d'impact sur l'environnement »¹⁶⁶⁴.

L'un des objectifs des normes de la Convention alpine dans le domaine du transport est la réduction du trafic routier. Dans ce but, les Parties ont l'objectif de transférer le trafic sur les voies ferrées et la création de nouvelles autoroutes (ou voies à grands débits) est interdite. Ces obligations sont détaillées dans le sixième chapitre de la présente thèse¹⁶⁶⁵.

Les Parties du Protocole « Tourisme » de la Convention alpine doivent réduire le trafic motorisé à l'intérieur des zones touristiques. Dans ce but, elles doivent développer les transports collectifs et leur utilisation par les touristes¹⁶⁶⁶. Cette notion de transport collectif n'est pas reprise explicitement par le Protocole « Transports » ; cependant, certaines de ses normes y font allusion. En effet, dans ses objectifs, les Parties du Protocole s'engagent à assurer « la circulation intra-alpine et transalpine à des coûts économiquement supportables, par un accroissement de l'efficacité des systèmes de transport et par la promotion des modes de transport les plus respectueux de l'environnement et les plus économes en ressources naturelles »¹⁶⁶⁷. De plus, les Parties au Protocole « Transports » de la Convention alpine doivent assurer une concurrence équitable entre les différents modes de transport¹⁶⁶⁸.

Le Protocole détaille les obligations de planification et de recherche d'information des Parties signataires. Elles « s'engagent à inscrire dans un document de référence et à mettre périodiquement à jour l'état de la réduction des nuisances ainsi que l'état d'avancement et de développement des infrastructures de transport et des différents systèmes de transport à grand débit, de même que l'état

¹⁶⁶³ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 2.

¹⁶⁶⁴ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 2.

¹⁶⁶⁵ V. [Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 3, pp. 340 - 348](#).

¹⁶⁶⁶ Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998), article 13.

¹⁶⁶⁷ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 1, paragraphe 1, sous-paragraphe d).

¹⁶⁶⁸ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 1, paragraphe 1, sous-paragraphe e).

de leur utilisation ou, selon le cas, de leur amélioration »¹⁶⁶⁹. Ce document servira de base d'évaluation des mesures de mise en œuvre des objectifs du Protocole¹⁶⁷⁰. Les États contractants doivent également planifier leurs propres « *objectifs de qualité environnementale* »¹⁶⁷¹, des : « *objectifs-cibles fournissant une description du niveau de qualité environnementale à atteindre, tout en tenant compte des interactions sur le plan des écosystèmes. Ils définissent des critères de qualité, actualisables, relatifs à la protection du patrimoine naturel et culturel, d'un point de vue matériel, géographique et temporel* »¹⁶⁷².

L'utilisation des ressources naturelles ne doit pas dépasser les capacités naturelles de régénération de l'environnement, les émissions nocives doivent être réduites à un niveau résorbable dans les milieux concernés et le dépôt de matières dans l'environnement doit être limité de façon à éviter de porter préjudice aux structures écologiques et aux cycles naturels¹⁶⁷³. La limitation des nuisances sonores, dans le contexte topographique spécifique des Alpes, doit notamment faire l'objet de « *mesures renforcées* »¹⁶⁷⁴. Plus spécifiquement, les Parties contractantes doivent réduire « *autant que faire se peut* » les bruits causés par les aéronefs¹⁶⁷⁵. La politique de transport doit également prendre en compte les besoins des habitants, ce qui peut justifier le développement d'infrastructures et de services. En effet, les Parties doivent permettre l'accessibilité aux personnes, aux emplois, aux marchandises et aux services¹⁶⁷⁶. Des critères économiques doivent également être intégrés dans la politique de transport ; cette dernière doit optimiser l'utilisation des infrastructures existantes, conforter les emplois dans les entreprises performantes, augmenter la rentabilité du secteur des transports et internaliser les coûts externes¹⁶⁷⁷.

L'internalisation des coûts externes est un concept qui mérite d'être détaillé. Ces « *coûts externes* » sont définis par le Protocole « *Transports* » : « *coûts qui ne sont pas supportés par l'utilisateur d'un bien ou d'un service : ils comprennent l'utilisation des infrastructures lorsque celle-ci est gratuite, les dommages, la pollution, le bruit, les coûts sanitaires associés à l'utilisation des transports et aux accidents* »¹⁶⁷⁸. Le besoin d'imputer aux usagers (ou « *d'internaliser* ») ces coûts externes ou d'infrastructures est repris dans le Protocole, ceci en fonction des nuisances générées¹⁶⁷⁹.

¹⁶⁶⁹ Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 15, paragraphe 1.

¹⁶⁷⁰ Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 15, paragraphe 2.

¹⁶⁷¹ Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 16.

¹⁶⁷² Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 2.

¹⁶⁷³ Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 3, paragraphe 1, sous-paragraphe a).

¹⁶⁷⁴ Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 3, paragraphe 1, sous-paragraphe d).

¹⁶⁷⁵ Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 12, paragraphe 1.

¹⁶⁷⁶ Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 3, paragraphe 1, sous-paragraphe b).

¹⁶⁷⁷ Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 3, paragraphe 1, sous-paragraphe c).

¹⁶⁷⁸ Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 2.

¹⁶⁷⁹ Protocole de la Convention alpine « *Transports* » (2000), article 7, paragraphe 1, sous-paragraphe b).

La concrétisation de cette notion doit se faire à travers le principe du « pollueur-payeur »¹⁶⁸⁰. Plus précisément, l'« objectif est d'introduire progressivement des systèmes de tarification spécifiques au trafic qui permettent de couvrir de façon équitable ces coûts réels et

a) qui inciteront à l'utilisation de modes et de moyens de transport les plus respectueux de l'environnement ;

b) qui conduiront à une utilisation plus équilibrée des infrastructures des transports ;

c) qui inciteront à une réduction des coûts écologiques et socio-économiques par le biais de mesures structurelles et d'aménagement du territoire ayant une répercussion sur les transports »¹⁶⁸¹.

L'évolution du réseau de transport doit tendre vers une coordination entre les différents modes de transport ; ce qui comprend l'intermodalité, le fait d'assurer une meilleure sécurité des transports et l'utilisation de la télématique¹⁶⁸². Le développement de l'infrastructure de transport comprend également la création et la promotion de transports publics adaptés à l'environnement¹⁶⁸³. Cette amélioration des systèmes de transports publics doit permettre de relier les aéroports se trouvant dans les Alpes ou à ses limites « afin d'être en mesure de répondre à la demande de transports sans augmenter les nuisances sur l'environnement »¹⁶⁸⁴. Cependant, la construction ou l'agrandissement significatif des aéroports dans l'espace alpin doit être limité « autant que faire se peut »¹⁶⁸⁵.

Après avoir étudié les caractéristiques de la politique de transport des signataires de la Convention alpine, il convient de détailler celles de la Convention des Carpates.

2) La Convention des Carpates : un objectif de développement d'un réseau de transport de qualité

Cette étude des normes propres aux Carpates traitera des principes concernant le développement du transport dans le massif (a). Ce développement comprendra de multiples facettes : le transport routier, ferroviaire, aérien et non-motorisé. Une analyse plus précise du transport comprendra également une étude de ces différents types de transport et de leur compatibilité avec les

¹⁶⁸⁰ La définition de ce principe dans le contexte du Protocole « Transports » de la Convention alpine est donnée dans son deuxième article « Définitions » : « principe en vertu duquel les coûts afférents à la prévention, à la maîtrise, à la réduction de la pollution et à la remise de l'environnement dans un état acceptable, sont à la charge des pollueurs. Ces derniers doivent, autant que faire se peut, supporter la totalité du coût des effets des transports sur la santé et l'environnement ».

¹⁶⁸¹ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 14.

¹⁶⁸² Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 7.

¹⁶⁸³ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 9.

¹⁶⁸⁴ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 12, paragraphe 2. Cette création de transports publics aussi visée dans l'Annexe à la Déclaration « Population et culture » 2006 dans son intitulé « Rétablissement et renforcement de l'offre de transports publics ».

¹⁶⁸⁵ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 12, paragraphe 2.

normes spécifiques aux Carpates (b).

a) Un développement des transports dans les Carpates financé par les bénéficiaires

La Convention-cadre des Carpates donne les principes généraux de sa politique de transport durable dans son huitième article¹⁶⁸⁶. Cette politique doit être durable, prenant notamment en compte les besoins des zones sensibles des Carpates, et elle doit promouvoir la « mobilité et l'accessibilité » dans le massif¹⁶⁸⁷. Le Protocole « Tourisme » détaille cette notion de « mobilité et d'accessibilité » dans le contexte de sa thématique : la « mobilité » qui est celle des habitants locaux et des touristes. La notion « d'accessibilité » comprend l'accès à des zones touristiques, notamment par transport en commun ou par véhicules non-motorisés¹⁶⁸⁸.

Ce développement est limité par des considérations humaines et environnementales. Ceci, notamment à travers le principe de planification, nécessaire à un développement durable, qui est rappelé par le Protocole « Transports ». En effet, les Parties du Protocole « Transports » doivent élaborer des objectifs de qualité environnementales¹⁶⁸⁹ et définir des mesures pour les atteindre¹⁶⁹⁰. Ces objectifs doivent comprendre la prévention et la minimisation des effets négatifs environnementaux et socio-économiques des réseaux de transport. La pollution de l'air et le bruit sont explicitement identifiés comme exemple de nuisance à prévenir.

Le Protocole « Transports » de la Convention des Carpates détaille l'idée d'un transport respectueux de l'environnement, qui « désigne un transport qui limite les émissions et les déchets à la capacité de la planète à les absorber, qui utilise des ressources renouvelables à une intensité qui permet leur renouvellement naturel, et qui limite les autres impacts sur les paysages et les écosystèmes, y compris la fragmentation de l'habitat et l'utilisation de ressources non renouvelables à une intensité égale ou inférieure au taux de développement de substituts renouvelables, tout en minimisant l'incidence sur l'utilisation des terres et les nuisances sonores »¹⁶⁹¹.

¹⁶⁸⁶ Convention des Carpates (2003), article 8.

¹⁶⁸⁷ Convention des Carpates (2003), article 8, paragraphe 2 (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *mobility and access in the Carpathians* ».

¹⁶⁸⁸ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 16, paragraphes 4 et 5.

¹⁶⁸⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 3, paragraphe e) : « *les objectifs de qualité environnementaux décrivent l'état de l'environnement à atteindre en prenant en compte les effets sur les écosystèmes* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *“Environmental quality objectives” means objectives which describe the state of environment to be attained, with due regard for the effects on ecosystems* ».

¹⁶⁹⁰ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 7.

¹⁶⁹¹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 3, paragraphe d) (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *“Environmentally friendly transport” means the transport that limits emissions and waste within the planet's ability to absorb them, uses renewable resources at or below their rates of generation, limits other impacts on landscapes and ecosystems, including habitat fragmentation, and uses non-renewable resources at or below the rates of development of renewable substitutes, while minimizing the impact on the use of land and the generation of noise* ».

Le coût du transport est une notion importante dans le Protocole « Transports ». Son préambule reconnaît qu'un système de transport efficace et respectueux de l'environnement est crucial pour assurer une qualité de vie aux habitants du massif. Cependant, le préambule du Protocole reconnaît également le coût pour la société et pour l'environnement de ce réseau, un coût qui n'est pas toujours totalement compensé par les usagers du réseau de transport. Dans cette thématique des coûts, le Protocole « Transports » de la Convention des Carpates partage le principe général de « pollueur-payeur » avec celui de la Convention alpine¹⁶⁹². Ce principe n'est pas défini par la Convention des Carpates et ses protocoles, mais il paraît raisonnable de supposer que ce dernier a la même définition que celle de la Convention alpine¹⁶⁹³. Le Protocole « Transports » de la Convention des Carpates précise l'application de ce principe ainsi que celui de « l'usager payeur »¹⁶⁹⁴. Ce principe veut que les Parties au Protocole « Transports » doivent introduire un système d'évaluation des coûts externes et internes de leurs infrastructures de transport. Ceci fait, les Parties doivent introduire progressivement des systèmes de tarification spécifiques aux transports sous la forme d'infrastructures de transport ou de frais externes¹⁶⁹⁵. La notion de « coûts externes » est définie comme « *une situation dans laquelle un utilisateur de transport ne paie pas tous les coûts (y compris les coûts environnementaux, de congestion ou d'accident) de son activité de transport ou ne bénéficie pas de tous les avantages de celle-ci* »¹⁶⁹⁶.

Cette approche équilibrée du développement est renforcée par les normes de la Convention des Carpates. Les Parties au Protocole « Transports » doivent améliorer plusieurs aspects de l'infrastructure des transports : la multi-modalité des transports¹⁶⁹⁷, la sécurité des transports et l'accès aux zones isolées, défavorisées et touristiques des Carpates¹⁶⁹⁸. Dans ce deuxième objectif, la politique doit viser la fonctionnalité structurelle d'un réseau de transport¹⁶⁹⁹. La planification du trafic doit également éviter les conséquences négatives de l'infrastructure des transports, notamment la

¹⁶⁹² Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 16, paragraphe 1.

¹⁶⁹³ Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000), article 2.

¹⁶⁹⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 16, paragraphe 1.

¹⁶⁹⁵ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 16, paragraphe 2.

¹⁶⁹⁶ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 3, paragraphe f) (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *a situation in which a transport user either does not pay for the full costs (including the environmental, congestion or accident costs) of his/her transport activity or does not receive the full benefits from it* ».

¹⁶⁹⁷ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 3, paragraphe i) : « *Le transport multi-modal est le portage de fret, de passagers ou les deux qui utilise deux modes de transports ou plus* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *"Multi-modal transport" means the carriage of freight or passengers, or both, using two or more modes of transport* ».

¹⁶⁹⁸ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 8, paragraphe 2 : « *[c]haque partie doit prendre des mesures pour améliorer l'accessibilité et optimiser la capacité des réseaux de transport à tout niveau* » (traduction de l'auteur, original en anglais) : « *[e]ach Party shall take measures to improve accessibility and to optimize the capacity of transport infrastructure networks on all levels* ».

¹⁶⁹⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 1, paragraphe 2, sous-paragraphe g).

surcharge de capacité dans la région des Carpates¹⁷⁰⁰, et éviter la fragmentation des habitats naturels et semi-naturels¹⁷⁰¹.

Les parties au Protocole « Transports » de la Convention des Carpates doivent viser à travers leur planification une cohérence entre les différents réseaux à travers leur massif et au-delà¹⁷⁰². Ce besoin, ajouté au besoin de multi-modalité des modes de transport, nécessite une approche cohérente des différentes formes de transport. Le Protocole « Transports » de la Convention des Carpates donne des indications concernant les différents types de transports, qu'il convient à présent de traiter.

b) Une articulation cohérente des différents modes de transport dans les Carpates

Le Protocole « Transports » dédie un article aux réseaux de transports routiers, ces derniers étant essentiels au développement économique des Carpates et permettant l'accessibilité aux zones isolées du massif¹⁷⁰³. Le développement durable du réseau routier doit prévenir les effets négatifs du transport routier (pollution, bruit, mort d'animaux...) ¹⁷⁰⁴. De plus, ce développement doit minimiser le trafic dans les zones sensibles, réduire les impacts négatifs sur la santé des populations locales, faciliter l'accès à des carburants alternatifs à travers une meilleure infrastructure et une meilleure communication. Le développement durable du réseau routier doit également promouvoir le transport collectif et public. Dans ce sens, il doit optimiser les frets longue distance pour réduire les voyages¹⁷⁰⁵.

Dans cet objectif, les Parties au Protocole « Tourisme » doivent mesurer et mieux répartir le trafic touristique. Plus précisément : *« chaque Partie prendra des mesures sur son territoire national pour disperser, rediriger et canaliser une partie du trafic touristique des principales destinations touristiques actuelles et des sites sensibles tels que les zones protégées. Le trafic redirigé devra viser les zones moins sensibles sur le plan écologique, moins développées économiquement et moins touristiques, mais ayant un potentiel suffisant pour absorber une partie du trafic touristique »*¹⁷⁰⁶.

¹⁷⁰⁰ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 1, paragraphe 2, sous-paragraphe f).

¹⁷⁰¹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 1, paragraphe 2, sous-paragraphe d).

¹⁷⁰² Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 8, paragraphe 1.

¹⁷⁰³ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 9, paragraphe 1.

¹⁷⁰⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 9, paragraphe 2. Ces effets négatifs sont essentiellement repris dans le Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 10, paragraphe 2.

¹⁷⁰⁵ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 9, paragraphe 3.

¹⁷⁰⁶ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 12, paragraphe 2 (traduction de l'auteur, original en anglais) : *« each Party shall take measures in its national territory with the objective to disperse, redirect and channel part of the tourist traffic out of the current main tourist destinations and sensitive sites such as protected areas, to the areas being less ecologically sensitive, less developed and less explored by tourism, but having sufficient potential to absorb and accommodate part of the tourist traffic ».*

Le Protocole « Transports » souligne l'importance de réseaux ferroviaires dans l'intermodalité du réseau de transport, notamment en tant qu'alternative principale au réseau routier¹⁷⁰⁷. Comme pour les transports routiers, il faut minimiser et prévenir des effets négatifs du transport ferroviaire (pollution, bruit, mort d'animaux, les impacts négatifs sur la santé des populations locales...)¹⁷⁰⁸. Le développement durable du réseau ferroviaire doit optimiser et moderniser le transport ferroviaire, notamment dans le transport de marchandises transfrontalières, introduire des mesures pour réduire la mortalité animale tout en maintenant et en améliorant le réseau. Retrouvant la même conclusion que la Convention alpine, les normes de la Convention des Carpates demandent une transition du transport de marchandises longue distance de la route vers le transport ferroviaire¹⁷⁰⁹.

Le Protocole « Transports » n'insiste pas particulièrement sur le développement du transport fluvial. Les parties doivent minimiser et éviter les effets négatifs de ce type de transport, notamment la fragmentation des cours d'eau et des zones aquatiques¹⁷¹⁰. Une approche similaire est adoptée pour le transport aérien. Au-delà de la minimisation des effets négatifs du transport, il y a peu d'indications précises. Le transports aérien et l'exploitation des aéroports sont simplement à optimiser. Les couloirs de circulation aériens doivent éviter les zones naturelles, semi-naturelles et les couloirs de migration des oiseaux¹⁷¹¹. Les normes de la Convention des Carpates seront, sans doute, à préciser dans ces domaines.

Le transport non-motorisé est évoqué par les Protocoles « Tourisme » et « Transports » de la Convention des Carpates. Les intérêts de ce type de transport, ses bienfaits pour la santé publique, son faible impact environnemental et son importance dans le contexte du tourisme, sont soulignés¹⁷¹². Cet intérêt justifie le développement d'une infrastructure adaptée au transport non-motorisé ; les trottoirs, les sentiers de randonnée, les pistes vertes et les pistes cyclables sont données comme exemples¹⁷¹³. Cependant, ce mode de déplacement n'est pas sans risques. Le Protocole « Transports » évoque les impacts potentiellement négatifs de ces activités, les perturbations de la faune et de la flore dans les zones sensibles par exemple, que ses Parties doivent prévenir et minimiser¹⁷¹⁴.

¹⁷⁰⁷ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 10, paragraphe 1.

¹⁷⁰⁸ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 10, paragraphe 2.

¹⁷⁰⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 10, paragraphe 3.

¹⁷¹⁰ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 11.

¹⁷¹¹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 12.

¹⁷¹² Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 13, paragraphe 1 et Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 16, paragraphe 5.

¹⁷¹³ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 13, paragraphe 3.

¹⁷¹⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 13, paragraphe 2.

L'une des méthodes pour optimiser, améliorer la sécurité et l'efficacité des réseaux de transport, sont les systèmes « intelligents » de gestion du trafic¹⁷¹⁵. Cette gestion doit prioriser la réduction d'impacts négatifs socio-économiques et environnementaux¹⁷¹⁶. Dans ce but, elle doit intégrer les différentes formes de transport, exploiter le potentiel de transports collectifs, permettre la continuité des services et la possibilité pour les différents modes de transports de circuler librement entre les différents réseaux nationaux (appelé interopérabilité dans le Protocole)¹⁷¹⁷. L'importance de développer le transport en commun est également soulignée dans le Protocole « Tourisme »¹⁷¹⁸. Un développement technologique est aussi nécessaire. En effet, s'il s'avère pertinent, le plan de gestion doit donner des informations sur le trafic en temps réel, incorporer des technologies spatiales, réduire les embouteillages et incorporer une gestion dynamique du parking¹⁷¹⁹. Les parties doivent encore, identifier les sections accidentogènes de route ou sur rail et prendre des mesures de reconstruction ou de réhabilitation de ces sections¹⁷²⁰.

Pour conclure cette section, nous allons résumer les normes du DTM propres au tourisme, à l'énergie et au transport. Malgré ses justifications purement anthropocentrique, le tourisme est une activité encouragée par les normes du DTM. Celui-ci est une source de revenu potentiel pour les montagnards, mais également un moyen pour les non-locaux de profiter du patrimoine unique des massifs. Cette approche est précisée par la Convention alpine et son Protocole « Tourisme » qui, d'une manière pragmatique, autorise le « tourisme intensif », mais prône également le tourisme « extensif » et proche de la nature. L'idéal est un tourisme qui s'inscrit dans le principe de diversification et qui est compatible avec des exploitations traditionnelles. Le Protocole « Tourisme » de la Convention des Carpates adopte une approche similaire, mais insiste sur l'importance que ce soit la population locale qui bénéficie du tourisme. Dans ce sens, ses parties signataires doivent notamment promouvoir un tourisme réparti dans tout le massif et mettre en place des politiques de certification de produits locaux. Les activités bénéficiant d'une promotion publique doivent être de qualité, spécifiques au contexte local et doivent permettre une source de revenu stable non-saisonnier.

Les plan de développement du tourisme sont louables, mais certaines interdictions plus strictes seraient souhaitables. La pratique de l'hélicoptère par exemple, qui est extrêmement nuisible ne s'inscrit dans aucune des justifications de la promotion d'activités humaines dans les montagnes puisqu'elle ne pourvoit aucun bénéfice pour l'environnement ou la population locale. Elle devrait être strictement

¹⁷¹⁵ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 14, paragraphe 1.

¹⁷¹⁶ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 14, paragraphe 2.

¹⁷¹⁷ Le terme utilisé dans le texte original en anglais est « Interoperability ». Ce terme est défini dans le Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 3, paragraphe g).

¹⁷¹⁸ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011), article 16, paragraphe 4.

¹⁷¹⁹ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 14, paragraphe 3.

¹⁷²⁰ Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014), article 15.

interdite par les normes du DTM. Un autre aspect important du tourisme qui n'est pas mentionné par les normes du DTM est la sécurité des clients et des prestataires. Des restrictions strictes peuvent être justifiées dans certaines zones et les coûts de sauvetage peuvent être très importants pour les collectivités locales de montagne. Une meilleure harmonisation des restrictions de sécurité et des pratiques de sauvetage à l'échelle d'un massif serait souhaitable et les Conventions cadres des Alpes et des Carpates seraient des outils idéaux pour atteindre ces objectifs. Ces lacunes peuvent être corrigées à travers le système souple et évolutif des conventions cadres.

Une conclusion similaire concerne sur la thématique « Énergie » dans le DTM. L'exploitation énergétique est un des aspects du DTM en développement. Cette activité n'a pas d'intérêt particulier pour l'environnement, mais présente un intérêt important pour les montagnards, tant comme source de revenu que d'amélioration de la qualité de vie. Cependant ces activités, notamment l'hydroélectricité et l'exploitation minière, sont particulièrement susceptibles de surexploitation. L'inaction des États dans ce domaine est problématique, notamment en dehors de l'Europe. Le Protocole « Énergie » de la Convention alpine est une base qui peut servir d'exemple aux autres massifs. Ce texte rappelle les principes généraux du DTM vus précédemment, comme ceux de planification, de coopération, de précaution, d'étude d'impact et d'exploitation durable des ressources. Le Protocole « Énergie » de la Convention alpine donne des objectifs de développement plus spécifiques à son contexte : une politique d'énergie durable. En effet, le Protocole alpin demande à ses signataires de s'engager dans le processus de la transition énergétique. Par exemple, avant la création d'une centrale thermique, son remplacement par une source d'énergie renouvelable doit être envisagé. Ces formes d'énergie doivent également être utilisées en complément des sources d'énergie traditionnelles. La Convention alpine n'innove pas particulièrement dans ce domaine ; des limitations plus strictes seraient souhaitables dans le futur, notamment pour la création de nouvelles centrales thermiques, nucléaires ou hydrauliques.

Une vision durable des transports est commune aux massifs des Alpes et des Carpates. Les deux promeuvent d'ailleurs une cohésion de ces réseaux au-delà de leurs massifs et la limitation du développement du réseau routier. Des alternatives doivent être trouvées aux réseaux routiers, comme le transport ferroviaire. Une autre notion récurrente est que le transport doit être supportable aux niveaux écologique et humain. Dans le contexte du transport, les nuisances sonores doivent être particulièrement prises en compte. En effet, les textes rappellent régulièrement que l'exploitation des ressources naturelles ne doit pas dépasser ses capacités de régénération. S'ajoutant aux principes de précaution et de planification, la « notion des coûts » (y compris des coûts externe) doit être prise en compte. Tout comme la thématique du tourisme, la Convention des Carpates souligne plus l'importance de développer l'économie de son massif que sa Convention sœur. Cependant, ce

développement doit rester durable et respecter les intérêt des populations locales.

Conclusion de chapitre : Le développement économique dans le DTM : des objectifs durables dans le cadre d'un droit en évolution

Dans le présent chapitre, nous avons démontré l'interdépendance entre l'humain et l'écosystème montagnard. Certaines activités économiques, si elles sont pratiquées de manière durable, contribuent au maintien des spécificités propres aux montagnes. Dans ces activités, nous avons notamment identifié l'agriculture et la sylviculture. Cependant, pour qu'une présence humaine soit maintenue et, par-là, les activités liées, une diversification économique est souvent nécessaire.

L'approche « holistique » de la montagne découlant de la spécificité des massifs se voit ici justifiée. Les montagnard dépendent de leur écosystème. Leurs activités économiques traditionnelles contribuent au maintien de leur environnement et ne sont pas seulement justifiées par des considérations économiques. Le maintien de cette population est donc justifié par certaines activités économiques, notamment le tourisme, et le développement d'une infrastructure améliorant son niveau de vie. Cependant toutes ces activités sont limitées par le bien-être qu'elles doivent fournir aux populations locales, mais également par leur durabilité.

Au vu de ces constats, le développement durable des montagnes doit comprendre une promotion de la diversification des activités économiques. En effet, les activités de sylviculture, d'agriculture et de tourisme peuvent se combiner de manière satisfaisante sur le plan économique et environnemental, avec un soutien public approprié. Dans les zones particulièrement difficiles à exploiter, le service rendu au public par certaines activités humaines peut être encouragé à travers une compensation financière.

Si la présence et l'activité humaines présentes un intérêt intrinsèque, elles doivent être maintenues sur le long terme. En conséquence, une infrastructure doit être développée et maintenue dans les montagnes. Cette dernière doit être développée de manière raisonnée, en respectant les principes de développement durable. Dans le contexte des Conventions des massifs européens, les thématiques d'actions spécifiques aux montagnes sont le tourisme, le transport et l'énergie. Cette liste n'est pas exhaustive et sera sans doute complétée dans le futur.

La promotion de l'activité humaine raisonnée est liée de manière intrinsèque à la notion du développement durable des montagnes. La présence humaine est une condition sine qua non à la préservation des spécificités uniques et endémiques des montagnes aujourd'hui. La création de zones protégées est insuffisante. Il revient aux acteurs du DTM de développer et de maintenir une présence humaine durable dans les massifs dont ils sont responsables. Cet enjeu est résumé par le Comité de

vérification de la Convention alpine dans le contexte du tourisme : « [u]n rapport est équilibré s'il y a, de fait, une situation de compensation et de stabilité entre les différents éléments. Mais il n'est pas facile de définir clairement un tel équilibre. Étant donné que le développement du tourisme dans les Alpes est un processus en devenir, l'équilibre ne décrit pas un état final, mais constitue en fait la recherche et le maintien de cette situation de stabilité/compensation »¹⁷²¹.

La difficulté de trouver et de maintenir cet équilibre justifie une approche plus souple dans les normes du DTM. Ces dernières s'apparentent plus à des programmes de travail commun qu'à des réglementations strictes. Même si certaines lacunes ont été observées, il convient de rappeler que ces textes doivent être interprétés à la lumière des obligations de préservation et de précaution reconnues par ce *corpus* juridique. Des limitations ou interdictions du développement seraient sans doute souhaitables, mais elles seraient probablement rejetées par les parties signataires potentielles. Cependant, les normes du DTM peuvent servir de base pour des normes plus restrictives au niveau local et pour une pression politique sur les acteurs pertinents, privés comme publics. Comme l'illustre l'arrêté du préfet de la Haute-Savoie de 2019 relatif à l'accès au Mont-Blanc (cité plus haut), les principes de limitation du tourisme de la Convention alpine peuvent être appliqués au niveau local sans qu'une norme du DTM soit explicitement citée. C'est dire qu'il y a là un potentiel d'entraînement important.

¹⁷²¹ Comité de vérification de la Convention alpine, « 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, Convention alpine », ImplAlp/2016/24/6/2, 2016, p. 8.

Conclusion générale : Un *corpus* doté d'un cadre théorique et institutionnel mondial à concrétiser à l'échelon local

Pour conclure cette thèse, le Droit transnational de la montagne (DTM) rassemble-t-il les éléments caractéristiques d'une nouvelle catégorie de droit ? Pour rappel, les critères idoines sont un objet clairement défini, un contenu original et une quantité de normes suffisante. Avant de répondre, il convient de reprendre à titre récapitulatif les éléments principaux évoqués dans cette thèse.

Cette dernière a traité en premier lieu des textes de droit transnational propres aux montagnes (la quantité de normes rassemblées par un objet commun) et a ensuite détaillé le contenu de ces normes (la définition de son objet et un ensemble de principes originaux).

Dans notre approche historique, nous avons d'abord traité des origines de la Convention des Alpes, le premier ensemble normatif transnational propre à un massif. Cette innovation européenne était due à un contexte régional politique propice à son développement. En effet, la CIPRA s'était mobilisée pendant des années pour une norme juridique et holistique relative aux Alpes – comprenant la préservation, le développement économique et une vision suprarégionale du massif. Cette approche fut soutenue par des institutions internationales, dont l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et le PNUE (ONU). Ces premiers pas ont permis de définir les principes fondamentaux du DTM. A l'image de sa convention sœur, la concrétisation de la Convention des Carpates a été facilitée par un contexte politique propice (l'Année internationale de la montagne, 2002), et par le soutien d'une institution internationale (le PNUE). Cette seconde Convention a bénéficié de l'initiative alpine. En effet, la conceptualisation, la rédaction et la proclamation de la Convention des Carpates n'ont pris que quelques années. Le contexte politique ainsi que le soutien associatif et institutionnel ont donc été essentiels à la création de nouvelles normes juridiques. Les engagements souples ou déclaratifs sont parfois critiqués comme insuffisants, mais ils ne sont pas inutiles. Ils posent les bases pour un développement, accompagné par des organisations internationales, de projets et d'engagements futurs.

Il convient de rappeler que le texte final de la Convention alpine ne correspond pas à la première proposition de la CIPRA : « [c]omme il était à prévoir que les parties contractantes de la Convention alpine n'auraient pas accepté un projet de convention présenté par la CIPRA, cette dernière définit d'abord, dans un « modèle pour une Convention alpine », les principaux objectifs, principes et mesures permettant de mettre en œuvre une politique environnementale commune dans l'espace alpin. Ce « modèle » constitua le document officiel de la 1ère Conférence alpine des

ministres de l'environnement le 9 octobre 1989 à Berchtesgaden »¹⁷²². Ce rappel renforce le besoin d'une approche pragmatique au développement du DTM. En effet, le projet de la Convention alpine aurait pu échouer comme les trois projets de DTM du Conseil de l'Europe. Ces derniers étaient issus du même contexte historique et politique que les Conventions des Alpes et des Carpates ; cependant, ils étaient trop ambitieux dans leur échelle - le nombre de signataires potentiels - ainsi que dans leurs engagements juridiques.

Certains compromis, sans doute frustrants pour les promoteurs de ces systèmes, sont nécessaires pour que les Etats partageant les massifs montagneux ratifient les normes proposées. La Convention-cadre, avec son format d'engagements évolutifs à travers des protocoles thématiques, est particulièrement adaptée à cette approche pragmatique. Ce type de texte permet une évolution dans l'engagement des signataires, une adaptation des engagements aux dernières nouveautés scientifiques et la création d'institutions permanentes encourageant la mise en œuvre des normes existantes. La limitation de ces engagements à un massif restreint le nombre de signataires potentiels et facilite la négociation des textes.

Plusieurs normes non obligatoire spécifiques à la montagne ont été créées en parallèle à ces innovations européennes. Notamment, nous pouvons citer les réactions à l'initiative de la Convention alpine, plus précisément le chapitre 13 de « l'Action 21 » de 1992, dédié à la montagne, et la proclamation d'une Année internationale de la montagne (AIM) en 2002. Ces textes et déclarations ne sont pas obligatoires, mais représentent un engagement politique des acteurs transnationaux et un engagement potentiel vers un développement futur d'un DTM « rigide ». Ces déclarations mondiales ont été accompagnées par des institutions et des organisations internationales encourageant la concrétisation de tels engagements. Fidèle à l'approche large du droit transnational, ces institutions ont différents champ d'action : mondial, continental ou par massif.

Ces organismes visent un engagement souple, ils soutiennent des projets ponctuels et locaux, mais peuvent aussi être à la source de projets obligatoires plus ambitieux. Par exemple, dans le contexte des Andes, le développement de la Communauté andine des Nations (CAN) et du *Consortium for the Sustainable développement of the Andean Ecoregion* (CONDESAN) suggère une possibilité importante d'un développement du DTM dans ce massif. Il y a actuellement une présence politique en faveur du développement durable de la montagne sur chaque continent (à l'exception de l'Australie). Ces organisations ont une approche qui se fonde sur une combinaison d'acteurs privés et publics. Ces évolutions normatives et institutionnelles montrent une reconnaissance mondiale et

¹⁷²² CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, CIPRA info n° 64, 2002, p. 14.

locale de la spécificité de la montagne ainsi que le besoin d'un développement de politiques propres à cet écosystème.

Malgré une telle volonté, il n'existe pas de convention mondiale obligatoire propre à la montagne ou d'institution onusienne exclusivement dédié à cette thématique. Cette création normative ou institutionnelle paraît irréaliste, principalement pour des raisons financières et techniques (notamment la définition de la montagne). Ceci dit, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est devenue l'organe onusien informellement en charge de la montagne et elle a été active dans ce rôle. En effet, elle fut l'un des instruments principaux de la concrétisation du chapitre 13 de l'Action 21 (1992) et de la préparation de l'Année internationale de la montagne (2002). Cependant, ce rôle de la FAO ne fut jamais explicitement ou officiellement reconnu. Une solution à ce manque de reconnaissance institutionnelle des zones de montagne par l'ONU a été proposée dans cette thèse : il s'agirait de changer le statut du « Partenariat de la montagne » pour qu'il intègre officiellement l'ONU. Ce changement renforcerait son statut et consoliderait la thématique de la montagne dans le contexte de l'ONU, et en conséquence au plan mondial.

Le manque d'institutions ou de normes juridiquement obligatoires spécifiques à la montagne dans le contexte onusien s'est ressenti dans les tentatives d'adaptation des normes existantes aux enjeux spécifiques à la montagne. Il existe malgré tout quelques exceptions, notamment les normes propres à la montagne de la CBD et de la Convention de Ramsar. Ces projets spécifiques constituent une mise en œuvre louable du chapitre 13 de l'Action 21, mais ils restent limités. Peu de textes internationaux de l'ONU consacrent un développement spécifique à la montagne. Nous avons pu citer notamment les mentions symboliques, mais un peu inconsistantes de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD, 1992) et de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC, 1992). En dehors de ces exemples, l'absence de prise en compte spécifique des montagnes est évidente. Par exemple, l'article 5 de l'Accord de Paris (2016) de la CCNUCC est exclusivement consacré à la gestion durable des forêts et ne consacre aucune mention explicite aux montagnes.

A contrario, les normes de l'Union Européenne font explicitement référence à la montagne. Elles consacrent l'identification de la montagne dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC) comme une des « zones défavorisées » qui méritent des mesures de compensation. La question clé était celle de la définition de la « montagne ». L'UE a d'abord donné une définition géographique et géologique, dont l'application par ses États membres est restée cohérente avec des définitions indépendantes de la montagne de l'ONU. Un changement important mérite d'être rappelé : en 1999,

L'UE a élargi la notion de « montagne » à toutes les zones au Nord du soixante-deuxième parallèle. Ce changement est regrettable puisqu'il prive la notion de montagne de toute spécificité et la réduit à un marqueur de la difficulté d'exploitation. Cette situation peut être corrigée avec l'introduction d'une nouvelle catégorie de « zones défavorisées ». Les zones agraires Nord du soixante-deuxième parallèle ne seraient pas dans cette perspective systématiquement considérées comme des zones montagneuses, mais comme des zones « arctiques » ou « de grand froids ». Au-delà de la PAC et des conséquences de sa définition regrettable de la « montagne », l'UE traite des enjeux spécifiques à l'écosystème de manière souple à travers sa politique régionale. Cette dernière participe activement à la mise en œuvre des Conventions des Alpes et des Carpates en soutenant des projets locaux et régionaux spécifiques aux enjeux de ces massifs. Ceci, notamment, par la stratégie européenne macro-régionale du massif alpin (SUERA) ainsi que par le projet de stratégie pour la région des Carpates. L'approche actuelle de l'UE est, comme celle l'ONU, axée sur le soutien aux engagements locaux existants.

Le DTM dispose donc d'une série de normes aux formes et origines diverses ainsi que d'un ensemble institutionnel qui accompagne sa mise en œuvre et son développement. Pour compléter les critères d'une catégorie juridique, il convient de revenir sur l'objet de ce droit et son contenu original, soit les principes fondamentaux du DTM.

Le principe fondamental du DTM, celui qui justifie son existence en tant que catégorie de droit et dont son contenu découle, est celui de la spécificité de la montagne. Cette thèse a pu identifier les caractéristiques des montagnes découlant de leur altitude et de leur pente, en lien avec la géographie locale. Les montagnes ont des ressources naturelles et humaines uniques. Ces dernières sont particulièrement vulnérables, notamment au changement climatique et à la disparition de la biodiversité. Les montagnes forment des frontières naturelles, en conséquence, les massifs sont souvent partagés par plusieurs États. Ces caractéristiques propres aux montagnes ont été reconnues dans les normes du DTM et sont confirmées sur le plan factuel.

Si la spécificité des montagnes est reconnue, le développement du DTM est une nécessité morale et politique. Les montagnes sont un écosystème suffisamment unique pour justifier la création de normes qui leurs sont propres et sont adaptées à leurs caractéristiques communes. Ce principe est reconnu de manière large et récurrente par les acteurs internationaux. La majorité des États ont soutenu la proclamation d'une Année internationale de la montagne. Cette reconnaissance mondiale est cohérente avec l'ubiquité des montagnes dans le monde¹⁷²³. En effet, la part importante des États

¹⁷²³ La majorité des États frontaliers comportent des chaînes de montagne transfrontalières. La majorité des États insulaires ont aussi des montagnes sur leur territoire. La plupart ont reconnu le besoin de développement de normes spécifiques à la montagne (cf. Chap. 13 de l'Action 21 et Année internationale de la montagne).

frontaliers du monde partagent un massif avec au moins un autre État. Peu d'États sont dépourvus de montagnes. Cette présence quasi-universelle de l'écosystème justifie l'échelle mondiale du DTM.

Le besoin d'un DTM est reconnu et concerne même la plupart des États insulaires. Cependant, pour qu'il soit développé, son objet et son champ d'application doivent être définis.

Plusieurs approches de la définition de la « montagne » ou du « massif » ont été évoquées dans cette thèse. L'ONU a donné une définition purement géologique permettant de créer une carte des massifs du monde. Ce document n'est, malgré son utilité, pas universellement accepté. En effet, la délimitation précise d'une montagne est liée à des contextes spécifiques, géographiques mais aussi culturels. Dans le contexte de la Convention alpine, une carte délimitant le massif des Alpes fut élaborée et approuvée par les États signataires. En revanche, cette méthode n'a pas abouti avec la Convention des Carpates. Malgré l'absence de délimitation cartographique de ce dernier massif, la convention en cause a été ratifiée par tous les États partageant le massif. Son objet, le massif des Carpates, a été reconnu en tant qu'entité. Ce constat remet en cause l'utilité d'une délimitation strictement géographique. Nous pouvons donc en conclure que la délimitation exacte du champ d'application des normes du DTM dépend plutôt du programme et de ses objectifs. La carte d'un massif est utile, mais elle ne constitue pas une condition *sine qua non*.

S'agissant de l'objet du DTM, ses principes fondamentaux découlent de la spécificité de la montagne, notamment de la nécessaire protection de caractéristiques naturelles et humaines uniques. En conséquence, le principe de la préservation est central dans les normes du DTM et contrebalance les normes traitant du développement des zones de montagne. Ce principe est reconnu systématiquement dans les normes mondiales et est adapté aux différents massif par les textes (cas des Alpes, des Carpates et des Andes). Il s'applique de manière large en montagne, au-delà des « zones protégées ». L'objectif de préservation comprend aussi des obligations positives telle que la restauration¹⁷²⁴ ou la « renaturalisation » d'habitats détériorés prévue par la Convention alpine¹⁷²⁵. Cette préservation de la nature caractéristique du massif comprend également la prévention, le contrôle ou l'éradication d'espèces invasives étrangères ou des OGM qui menacent l'écosystème.

Pour atteindre cet objectif de préservation, les parties prenantes au DTM ont une obligation de réalisation et de diffusion des recherches scientifiques. Cette recherche et cette diffusion d'informations comprend notamment le savoir traditionnel des peuples autochtones des montagnes.

¹⁷²⁴ Protocole de la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003), article 10.

¹⁷²⁵ Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998), article 11.

Cette catégorie de connaissances permet de préserver les cultures uniques des montagnards, mais promeut également des pratiques utiles qui ont fait leurs preuves historiquement. En effet, les pratiques culturelles des montagnards sont liées de manière intrinsèque à leur écosystème. En conséquence, la préservation de caractéristiques uniques nécessite le maintien d'activités humaines. Les activités agricoles et de sylviculture sont des exemples notables, qui contribuent directement aux paysages de montagne et à la biodiversité.

Les politiques contribuant au maintien de cette activité humaine peuvent prendre trois formes complémentaires : la compensation économique des exploitants, la diversification des économies montagnardes et le développement d'infrastructures assurant la qualité de vie des montagnards. L'un des exemples est le développement d'un label de qualité « Produit de la montagne » pour des produits agricoles de qualité ou issus de l'artisanat de montagne. La compensation économique des exploitants est, dans l'idéal, assurée sur le court terme. L'objectif du développement durable de la montagne est de créer un contexte permettant des exploitations écologiquement et économiquement viables sur le long terme. La diversification des activités économiques (notamment la combinaison de l'agriculture et du tourisme) et le développement d'infrastructures de montagne peuvent permettre la création de lieux de vie et d'activités écologiquement durables. Ces activités doivent donc être accompagnées de certaines limitations liées au principe de préservation des zones de montagne.

Les normes du DTM identifient trois secteurs d'activités principaux des montagnes qui doivent être développés d'une manière durable : le tourisme, le réseau de transports et l'exploitation énergétique¹⁷²⁶.

Selon le DTM, le tourisme doit être extensif plutôt qu'intensif, même si une tolérance pragmatique mais regrettable du tourisme intensif existe dans les normes de la Convention alpine. Le tourisme montagnard est particulièrement propice à la surexploitation et il doit donc être assorti de limitations. Ces dernières concernent par exemple la création de nouvelles pistes de ski¹⁷²⁷. Il serait souhaitable qu'il y ait des interdictions plus strictes de certaines pratiques qui ne sont pas justifiées sur le plan écologique, notamment l'hélicoptère et la création de neige artificielle. Le tourisme durable accroît à la fois la protection de l'environnement montagnard et le niveau de vie des habitants. Il permet également aux non-montagnards de profiter de ce patrimoine de l'humanité.

L'énergie et le transport partagent des enjeux similaires. Leur développement peut être justifié

¹⁷²⁶ La majorité des règles traitant de ces thématiques sont données par les normes les plus détaillées du DTM, en l'occurrence les protocoles de la Convention alpine et de la Convention des Carpates.

¹⁷²⁷ Protocole de la Convention alpine « Forêt de montagne » (1996), article 14, paragraphe 1.

dans certains contextes et peut aussi être dangereux pour les écosystèmes de la montagne dans d'autres. Ce deux cas ont été mis en contraste dans les deux massifs suivants : les Alpes et les Carpates. Les Alpes ont historiquement vécu un surdéveloppement dans ces domaines ; en conséquence, les protocoles alpins interdisent la création de nouveaux réseaux routiers et demandent aux États qui partagent le massif de privilégier le transport ferroviaire. Dans un contexte socio-économique différent, celui du massif des Carpates, le développement d'une infrastructure de transport et de distribution énergétique pourrait améliorer la qualité de vie des habitants. Cependant, ce réseau doit être de qualité, durable et comprendre une approche équilibrée entre différents modes de transport.

Un dernier principe transversal du DTM est nécessaire pour assurer la préservation et le développement durable des montagnes : le principe de coopération. En effet, une politique nationale ou transnationale spécifique à la montagne doit être soigneusement planifiée avec la coopération et la contribution de tous les acteurs pertinents. Ceci est de nature à assurer sa qualité et sa pertinence. Ce principe est celui de la coopération horizontale et verticale entre tous les acteurs concernés. Il s'agit de l'engagement principal des États signataires du DTM : ils doivent assurer une communication systématique et imposer une structure de planification de tous projets affectant leurs montagnes. Tous ces projets doivent être éclairés par des données scientifiques actualisées. La coopération horizontale comprend une communication et une contribution des acteurs pertinents aux niveaux supranational, national, régional et local. L'importance de la participation des montagnards n'est pas systématiquement soulignée dans les normes du DTM, mais elle entre en cohérence avec le besoin de promotion des pratiques traditionnelles durables.

Parvenus à la fin de cette thèse, nous pouvons conclure que le DTM est une catégorie de droit qui possède un objet et un ensemble de principes uniques. Ce *corpus* dispose d'un objet : la montagne. La définition géologique de cette notion varie selon les régions et les politiques, mais son essence est reconnue universellement. Le contenu du DTM est original et propre à son objet. Certes, divers principes – tels que le développement durable – sont reconnus de manière générale, mais le DTM comprend une combinaison de principes adaptée à la montagne qui rend son contenu unique. La question finalement la plus subjective, qui renvoie à un débat plus large sur la fragmentation du droit, est celle de la quantité de normes nécessaire pour pouvoir parler d'un DTM. Il n'existe pas de seuil clair. Néanmoins, des normes propres à la montagne existent à l'échelle mondiale, continentale, nationale et régionale. De notre point de vue, si un « droit des droits de l'homme » et un « droit de la mer » sont reconnus au niveau international par la CDI, un droit de la montagne peut aussi être reconnu à cette échelle. La meilleure solution en termes de classification serait probablement de considérer le DTM comme une sous-catégorie du droit de l'environnement, puisque son contenu vise fondamentalement la préservation et le développement durable des zones de montagne.

La question de l'existence d'une nouvelle catégorie ou sous-catégorie de droit pourrait naturellement être le sujet d'un débat théorique et académique sans fin. Cependant, il existe une base structurelle et normative qui encourage et encadre le développement de politiques de la montagne à toutes les échelons. De plus, la spécificité de la montagne, qui justifie la création de leur normes transnationales spécifique, a été reconnue au niveau international par la majorité des États. Le développement du DTM est encouragé et soutenu par des institutions, à tous les niveaux (mondial, national, régional et local). Actuellement, la lacune principale du DTM est un développement systématique à l'échelle des massifs, maillon manquant entre les actions politiques supranationales et des projets régionaux concrets. Un développement à l'échelle du massif est le meilleur moyen d'encourager et d'encadrer un développement national et régional des politiques propres à la montagne. L'approche par massifs présente des avantages pratiques. Elle réduit notamment le nombre de signataires à rassembler, minimisant ainsi les désaccords potentiels. La définition du champ d'application d'une norme limitée à un massif est également plus aisée à obtenir. La détermination de différentes zones d'application des diverses politiques est facilitée par le nombre réduit de partenaires. Cette limitation permet de cibler les recherches scientifiques, de créer des programmes adaptés à leurs secteurs respectifs et d'évaluer plus précisément la qualité de leur mise en œuvre.

Ces avantages sont amplifiés si l'accord spécifique à un massif prend la forme d'une convention-cadre. Le cadre juridique évolutif est plus attrayant pour les États signataires puisqu'il permet de contrôler leurs engagements et de participer à l'élaboration du système normatif. Le cadre institutionnel encourage une meilleure qualité du contenu juridique des protocoles, l'évaluation de la mise en œuvre de ces engagements et l'accompagnement matériel des signataires dans la concrétisation de leurs engagements. Cette dernière considération est particulièrement pertinente dans le cadre de la création d'une structure de coopération horizontale et verticale.

Le développement futur du DTM doit intégrer tous ces éléments : une approche durable (avec un accent mis sur le principe de préservation), une approche par massif, une approche guidée par des organisations mondiales et locales. Le tout doit prendre la forme de conventions-cadres, qui ont vocation à essaimer. Un exemple concret est celui du massif des Andes, particulièrement prédisposé au développement d'une convention-cadre spécifique à un massif et qui pourrait illustrer un phénomène de territorialisation des normes supranationales du droit de l'environnement, au développement duquel cette thèse espère avoir apporté une contribution modeste, mais utile.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

I. PUBLICATIONS OFFICIELLES ET SOURCES JURIDIQUES

1. ORGANISATION des NATIONS-UNIES (ONU)

A. Décisions, Déclarations et Résolutions de l'ONU

Déclaration mondiale sur l'environnement

Action 21 (1992).

Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable (2002).

Déclaration « L'avenir que nous voulons » (2012).

Décisions de la Convention sur la diversité biologique (CBD)

Décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2004.

Décision UNEP/CBD/COP/8/20 « Diversité biologique des écosystèmes des eaux intérieures : processus d'établissement des rapports, amélioration de l'examen de la mise en œuvre et gestion des menaces » de la Conférence des parties de la CBD, 2006.

Décision UNEP/CBD/COP/8/24 « Aires protégées » de la Conférence des parties de la CBD, 2006.

Décision UNEP/CBD/COP/9/29 « Activité programmée 13 : Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2008.

Décision UNEP/CBD/COP/10/30 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD, 2010.

Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, 2010.

Résolutions du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC)

ECOSOC de l'ONU, Résolution 1980/67, « Années internationales et anniversaires », 1980.

Rapport sur les travaux de sa troisième session (11-28 avril 1995) du Conseil économique et social de la Commission du développement durable, 1995, Document n° E/CN.17/1995/36.

Economic and Social Council, Resolution 1997/45, « Proclamation of an international year of mountains », 1997.

Economic and Social Council, Resolution 1998/30, « Proclamation of an international year of mountains », 1998.

Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies

Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/2997(XXVII), « Disposition institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement », 1972.

Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, A/RES/42/187, « Rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement », 1987.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/53/24, « Proclamation de l'Année internationale de la montagne », 1998.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/55/189, « État d'avancement des préparatifs de l'Année internationale de la montagne 2002 », 2001.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/57/245, « Année internationale de la montagne 2002 », 2003.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/58/216, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2004.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/60/1, « Document final du Sommet mondial de 2005 », 2005.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/60/198, « Développement durable des montagnes », 2005.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/62/196, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2007.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/63/278, « Journée internationale de la Terre nourricière », 2009.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/64/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/65/164, « Harmonie avec la nature », 2010.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/205, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2011.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/68/217, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2013.

Résolution de l'Assemblée générale Nations Unies, A/RES/70/1, « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », 2015.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/234, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2016.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/73/235, « Harmonie avec la nature », 2018.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/74/227 « Développement durable dans les régions montagneuses », 2019.

B. Rapports et études sous les auspices de l'ONU

Rapports du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC)

Rapport du Secrétaire général à la Commission du Développement Durable E/CN.17/1993/8, « Progrès réalisés dans l'incorporation des recommandations de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement aux activités des organisations internationales et aux mesures prises par le comité administratif de coordination pour qu'il soit tenu compte des principes du développement durable dans les programmes et processus des organismes des Nations Unies », ECOSOC, 1993.

United Nations Economic and Social Council, Report of the Secretary-General E/1998/68, « Coordination, programme and other questions: proclamation of an international year of mountains », 1998.

United Nations Economic and Social Council, Report of the Secretary-General E/1998/100, « Coordination, proclamation of an international year of mountains », 1998.

Rapport du Secrétaire général au Conseil économique et social des Nations Unies E/CN.17/2010/13, « Partenariats pour le développement durable », 2010.

Sustainable Development in the 21st century (SD21), « Detailed review of Agenda 21 - synthesis », la Division du développement durable de l'ECOSOC, 2012, 40 p.

Stakeholder Forum for a Sustainable Future, « Review of implementation of Agenda 21 - Detailed review of implementation of Agenda 21 », Sustainable Development in the 21st century (SD21), Division du développement durable de l'ECOSOC, 2012, 318 p.

Rapport du Secrétaire général de l'ONU

Rapport du Secrétaire général des Nations unies, A/58/134, « Mise en valeur durable des montagnes : Année internationale de la montagne », 2003.

Rapport du secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations Unies, A/62/292, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2007.

Rapport du secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations Unies, A/64/222, « Développement durable dans les régions montagneuses », 2009.

Rapports du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)

Note du Secrétaire exécutif au Groupe ad hoc d'experts techniques UNEP/CBD/SBSTTA/8/5 «

Thème principal : diversité biologique des montagnes. État et évolution de, et menaces pesant sur, la diversité biologique des montagne », 2002.

Rapport UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/11 « sur la diversité biologique des montagnes » du Groupe ad hoc d'experts techniques, 2003, 9 p.

Rapport du PNUE-WCMC, « Report on the status and conservation of the Mountain Gorilla Gorilla gorilla beringei », Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE-WCMC), 2003, 15 p.

Rapport du PNUE, « From Rio 1992 to 2012 and beyond : 20 years of sustainable mountain development in Africa », Lucerne World Mountain Conference, Executive summary & key recommendations, 2011, 7 p.

Rapport du PNUE, « From Rio 1992 to 2012 and beyond: 20 Years of Sustainable Mountain Development in Africa », Rapport régional en préparation du Sommet Rio +20, PNUE Vienne, 2012, 6 p.

Rapport du PNUE, « Sustainable Mountain Development RIO 2012 and beyond : Why mountains matter for Africa », 2012, 2 p.

Rapport du PNUE, « Making the Case for Ecosystem-Based Adaptation : The Global Mountain EbA Programme in Nepal, Peru and Uganda », 2015, 152 p.

Communiqué de presse de le PNUE, Climat : l'ONU juge nécessaire des mesures urgentes pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, 31 octobre 2017.

Rapports de la Convention sur la diversité biologique (CBD)

Décision IV/16 « Institutional matters and the programme of work » de la Conférence des parties de la CBD (1998).

Programme de travail sur la diversité biologique des montagnes en annexe à la décision UNEP/CBD/COP/7/21 « Diversité biologique des montagnes » de la Conférence des parties de la CBD (2004).

Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Lignes directrices sur la diversité biologique et le développement du tourisme, 2004, Montréal, 30 p.

CBD, Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique (2010).

Publications de l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (OSASTT)

Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, recommandation intitulé « SBSTTA 9 Recommandation IX/12 : Diversité biologique des montagnes », 2003.

Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, UNEP/CBD/SBSTTA/14/2, « Examen approfondi de la mise en œuvre du plan de travail sur la diversité biologique des montagnes », 2010, p. 13.

Publications de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

FAO, « Le pâturage en forêt », in Unasyuva, No. 2, Vol. 8, Juin 1954.

FAO, Report of the Secretary-General to the Commission on Sustainable Development, third session, document E/CN.17/1995/5, « Managing Fragile Ecosystems: Sustainable Mountain Development », 1995, 28 p.

FAO, *Computer-assisted watershed planning and management - Technologies for national planning*, Rome, FAO, 1996, 87 p.

FAO, Report of the Secretary-General to the Commission on Sustainable Development, fifth session, document E/CN.17/1997/2/Add.12, « Managing Fragile Ecosystems: Sustainable Mountain Development », 1997, 29 p.

Consultative Group on International Agricultural Research Technical Advisory Committee TAC Secretariat (FAO), DR/TAC:IAR/99/8, First Review of Systemwide Programmes with an Ecoregional Approach, 1999, 123 p.

FAO - Compte-rendu de conférence, *Land-Water Linkages in Rural Watersheds*, Rome, FAO, 2002, 78 p.

FAO, *Law and Sustainable Development since Rio - Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, FAO Case study 73, 2002, 11 p.

FAO, « Projets de terrain de la FAO portant sur la gestion des bassins versants – quelques exemples » in *Unasylva* No. 213 - Perceptions des forêts - Vol. 55, 2003/2.

Division de la communication, sous-division des politiques et de l'appui en matière de publications électroniques, « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture - Payer les agriculteurs pour les services environnementaux », Rome, FAO, 2007, 259 p.

FAO, « Pourquoi investir dans le développement durable des montagnes? », Rome, FAO, 2011, 73 p.

Conseil de la FAO pour sa 150ème session, « Proclamation et célébration des années internationales », CL155/INF/8, adopté le 5-9 décembre 2016, 7 p.

Publications de la Commission du droit international (CDI)

Commission du droit international, « Guide de la pratique sur les réserves aux traités de 2011 », in *Annuaire de la Commission du droit international*, vol II, 236 p.

La commission du droit international, « La commission du droit international et son œuvre », in septième édition, volume 1, Nations Unies, New York, 2009, 478 p.

Publications d'autres organes de l'ONU

Brundtland (dir), Le rapport Brundtland « *Notre avenir à tous* », Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1988, 383 p.

Rapport du Comité administratif de coordination, ACC/1994/17, Report of the Inter-Agency Committee on Sustainable Development on its Fourth Session, 1994.

Report of the Secretary-General to the Commission on Sustainable Development, « Managing Fragile Ecosystems: Sustainable Mountain Development », fifth session, 5-25 April 1997, document E/CN.17/1997/2/Add.12.

Commission du développement durable de l'ONU au Conseil économique et social, E/CN.17/2003/6 (2003), « Rapport sur les travaux de sa onzième session ».

2. CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 517 (1968) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « L'agriculture dans les régions de montagne ».

Résolution 570 (1974) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « Fonction européenne des régions Alpines ».

Résolution (74) 7 (1974) du Comité des Ministres « relative aux problèmes économiques et sociaux des régions de montagne ».

Résolution (75) 9 (1975) du Comité des Ministres « relative aux régions alpines en danger ».

Résolution (76) 34 de 1976 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « Relative à la charte écologique des régions de montagne en Europe ».

Résolution 202 (1989) de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe « sur la 1ère Conférence européenne des régions de montagne ».

Résolution 791 (1983) de l'Assemblée parlementaire « Conférence des régions pyrénéennes ».

Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur la Charte européenne des régions de montagne ».

Comité des Ministres - Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux, document GR-E(97)6 « Réexamen du mandat du groupe de travail sur les régions de montagne et l'espace rural » du 16 avril 1997.

Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur la Charte européenne des régions de montagne », CM/Cong(97)Rec14finale / 20 juin 1997.

Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 14 (1995) du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) adoptée le 15 septembre 1999, CM/Cong(99)Rec14finalsuppF/15 septembre 1999.

Réponse du Comité des Ministres à la recommandations 1274(1995) du Parlement, CM/AS(99)Rec1274finalsuppF/15 septembre 1999.

Document de travail du Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux sur la « Charte européenne des régions de montagne Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et Recommandation 1274 (1995) de l'Assemblée parlementaire Charte européenne de l'espace rural Recommandation 1296 (1996) de l'Assemblée parlementaire » - (GR- E) Restricted 27 janvier 1999 GR-E(99).

Recommandation 75 (2000) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne ».

Recommandation 1575 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Création d'un label de qualité pour les produits alimentaires issus de l'agriculture de montagne ».

Recommandation 1638 (2003) de l'Assemblée parlementaire « Développement durable des régions de montagne ».

Document d'information du Comité des Ministres « Préparation d'un instrument juridique sur les régions de montagne », RAP-LARC (2004)2, 17 novembre 2004.

Recommandation 130 (2005) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « Charte européenne de la montagne ».

Résolution 315 (2010) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux « Le développement durable des régions de montagne et l'expérience des Carpates ».

3. UNION EUROPÉENNE

A. Droit de l'Union européenne primaire

Traité de Rome (1957).

Acte Unique (1986).

Traité de Lisbonne (2007).

B. Droit de l'Union européenne dérivé

Directives

Directive (CE) n° 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Journal officiel n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001 – 0007).

Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Journal officiel n° L 206 du 22/07/1992 p. 0007 – 0050).

Règlements

Règlement (CEE) n° 2083/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 4254/88 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional (Journal officiel n° L 193 du 31/07/1993 p. 0034-0038).

Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (Journal officiel n° L 160 du 26/06/1999 p. 0080-0102).

Règlement (CE) n° 2419/1999 de la Commission, du 12 novembre 1999, complétant l'annexe du règlement (CE) n° 2301/97 relatif à l'inscription de certaines dénominations dans le «Registre des attestations de spécificité» prévu au règlement (CEE) n° 2082/92 du Conseil relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires (Journal officiel n° L 291 du 13/11/1999 p. 0025-0026).

Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil, Journal officiel n° L 204 du 11/08/2000 pp. 01 – 10.

Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), OJ L 277, 21.10.2005, p. 1–40.

Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le Règlement (CE) n° 1783/1999.

Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, OJ L 343, 14.12.2012, p. 1–29.

Règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le Règlement (CE) n° 1080/2006, OJ L 347, 20.12.2013, pp. 289 – 302.

Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (OJ L 347, 20.12.2013, pp. 320 – 469).

Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, OJ L 347, 20.12.2013, p. 487–548.

Règlement délégué (UE) n° 665/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions d'utilisation de la mention de qualité facultative «produit de montagne», OJ L 179, 19.6.2014, p. 23–25.

Résolutions

Résolution (UE) du Parlement européen sur les avalanches dans les Alpes (Journal officiel n° C 175 du 21/06/1999 p. 0259).

Résolution A5-0277/2001 du Parlement européen sur les 25 ans d'application de la réglementation communautaire en faveur de l'agriculture de montagne (2000/2222(INI)), OJ pp. 354–359.

Décisions

Décision 96/191/CE du Conseil, du 26 février 1996, concernant la conclusion de la convention sur la protection des Alpes (convention alpine), JO L 61 du 12.3.1996, pp. 31-31.

Décision (CE) 2001/148/CE de la Commission du 21 février 2001 concernant l'application de l'article 3, paragraphe 3, point e), de la directive 1999/5/CE sur les balises d'avalanche (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) [notifiée sous le numéro C(2001) 194], Journal officiel n° L 055 du 24/02/2001 p. 0065 – 0065.

Décision (CE) 2001/672/CE de la Commission du 20 août 2001 portant modalités particulières d'application aux mouvements de bovins destinés à pâturer durant l'été dans différents lieux situés en montagne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) [notifiée sous le numéro C(2001) 2551], OJ L 235, 4.9.2001, p. 23–25.

Décision de la Commission du 19/12/2001 portant approbation du programme d'initiative communautaire Interreg IIIB "Espace alpin", entre l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, la Slovénie, la Suisse et le Liechtenstein (CCI n° 2000 RG 16 0 PC 020).

Décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013), OJ L 55, 25.2.2006, p. 20–29.

Décision (UE) 2010/300/UE de la Commission du 25 mai 2010 modifiant la décision 2001/672/CE en ce qui concerne les délais de déplacement de bovins à destination de pâturages d'été [notifiée sous le numéro C(2010) 3188] (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) OJ L 127, 26.5.2010, p. 19.

Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, OJ L 157, 9.6.2006, p. 8–23.

Proposition conjointe de DÉCISION DU CONSEIL de l'Union européenne relative à la conclusion d'un accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Communauté andine et ses pays membres (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela) fait à Bruxelles, le 3.2.2016.

Avis

Avis CDR 142/1995 du Comité des régions sur la « Charte européenne des régions de montagne » du 21 Avril 1995, CG/GT/MONT(1)3.

Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles » COM(2010) 733 final — 2010/0353 (COD), OJ C 218, 23.7.2011, p. 114–117.

Avis n° 391/06 du Comité des régions sur les « Stratégies régionales de réponse au changement climatique dans l'UE s'inspirant de l'exemple des régions de montagne », OJ C 391, 18.12.2012, pp.27-30.

Avis du Comité des régions — « Pour une politique européenne ambitieuse en faveur des systèmes agricoles de qualité », OJ C 192, 1.7.2011, p. 28–35.

C. Jurisprudence des juridictions de l'Union européenne

Arrêt du Tribunal (sixième chambre). 20 juillet 2017, « FEAGA et FEADER - Dépenses exclues du financement - Dépenses effectuées par l'Espagne - Aides directes découplées pour les années de demande 2008 et 2009 - Défaillances dans le système de contrôle - Détermination des échantillons de contrôle - Charge de la preuve - Aides au développement rural dans la Communauté autonome de Castille-et-León pour les années de demande 2009 et 2010 - Contrôles sur place - Contrôles clés - Proportionnalité ». Aff. T143/15.

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 7 mai 1997. - Procédure pénale contre Jacques Pistre (C-321/94), Michèle Barthes (C-322/94), Yves Milhau (C-323/94) et Didier Oberti (C-324/94). Demande de décision préjudicielle : Cour de cassation - France. Règlement (CEE) n° 2081/92 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires - Articles 30 et 36 du traité CE - Législation nationale relative à l'utilisation de la dénomination 'montagne' pour des produits agricoles et alimentaires. Affaires jointes C-321/94, C-322/94, C-323/94 et C-324/94

D. Communication de l'Union européenne

Questions du Parlement européen

Question écrite E-1148/02 posée par Michel Ebner (PPE-DE) à la Commission, Convention alpine (Journal officiel n° 301 E du 05/12/2002 p. 0090-0091) : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A92002E001148>

Extrait de la Question écrite E-3345/01 posée par Luciano Caveri (ELDR) à la Commission. Interreg 3 — Espace alpin (Journal officiel n° 160 E du 04/07/2002 p. 0100-0101).

Questions écrites par les membres du Parlement européen avec les réponses données par l'institution européenne concernée, OJ C 228, 17/07/2014, pp. 1-603.

Rapports

Rapport (UE) du Comité des régions sur « L'action communautaire en faveur des zones de montagne », 2003/C 128/05, Journal officiel n° C 128 du 29/05/2003, pp. 0025 – 0040.

Rapport du Comité des régions sur "L'action communautaire en faveur des zones de montagne", OJ C 128, 29.5.2003, p. 25–40.

European Environment Agency, *Regional climate change and adaptation : The Alps facing the challenge of changing water resources*, EEA Report No 8/2009, Copenhagen, 2009, 148 p.

European Environment Agency, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, EEA Report No 6/2010, Copenhagen, 2010, 248 p.

Rapport COM(2013) 468 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales, Bruxelles, 27/06/2013.

Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union, Bruxelles, le 16/12/2016 COM(2016) 805 final.

Communications

Communication du Conseil : General Secretariat of the Council, Communication EUCO 217/13, Conclusions du 19/20 December 2013, 26 p.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une Stratégie de l'Union européenne pour la région alpine COM/2015/0366.

Plan d'évaluation de l'Espace Alpin, « European territorial cooperation » adopté le 15-16 décembre 2015, p. 13.

Commission européenne, « Qu'est-ce qu'une Stratégie macro-régionale de l'UE? », Bruxelles, 2017, 4 p.

Synthèses de législation UE

Synthèse de législation de l'UE, Objectif 1: promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement, 2005.

Synthèse de législation de l'UE, Objectif 2: soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, 2005.

Synthèse de législation de l'UE, Le programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale (Phare), 2007.

Synthèse de législation de l'UE, Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), 2012.

Synthèse de législation de l'UE, Fonds européen de développement régional (2014-2020), 2013.

4. CONVENTION DES CARPATES

A. La Convention-cadre, les Protocoles et les Déclarations des Ministres

Convention des Carpates, convention-cadre (2003).

Protocole de la Convention des Carpates « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » (2003).

Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Forest Management » (2011).

Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Tourism » (2011).

Ministerial Declaration on the cultural heritage of the Carpathians (2014).

Joint Alpine – Carpathian Statement On Adaptation to Climate Change (2014).

Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Transport » (2014).

Protocole de la Convention des Carpates « Sustainable Agriculture and Rural Development » (2017).

Projet de protocole : Protocol on Cultural Heritage and Traditional Knowledge (Travaux en cours).

B. Décisions de la Conférence des parties de la Convention des Carpates

Décision COP1/1 (2006) de la première COP de la Convention des Carpates, « Cooperation with the European Union ».

Décision COP1/3 (2006) de la première COP de la Convention des Carpates, « Programme of work and budget of the Carpathian Convention ».

Decision COP2/11 (2008) de la deuxième COP de la Convention des Carpates, « Cooperation with the European Union ».

Décision COP2/14 (2008) de la deuxième COP de la Convention des Carpates, « Scope of application of the Carpathian Convention ».

Décision COP3/10 (2011) de la troisième COP de la Convention des Carpates, « Cooperation with the European Union ».

Décision COP3/15 (2011) de la troisième COP de la Convention des Carpates, « Climate change ».

Décision COP4/10 (2014) de la quatrième COP de la Convention des Carpates , « Adaptation to climate change ».

Décision COP4/11 (2014) de la quatrième COP de la Convention des Carpates, « Cooperation with the European Union ».

Décision COP4/11 (2014) de la quatrième COP de la Convention des Carpates, « Conservation and sustainable use of biological and landscape diversity, article 4 of the Carpathian Convention ».

Décision COP5/2 (2016) de la cinquième COP de la Convention des Carpates, « Partenariat avec Stratégie pour le Danube pour la mise en œuvre de la Convention des Carpates ».

C. Plan d'action et stratégies de la Convention des Carpates

UNEP/CC/COP4/DOC12/REV1, « Strategic agenda on adaptation to climate change in the carpathian region » adopté à la quatrième COP de la Convention des Carpates (2006), 30 p.

Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole « Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/DOC7 (2011).

Plan d'action pour la mise en œuvre du protocole « Sustainable Forest Management » de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP4/DOC11 (2014).

D. Memorandum of Understanding de la Convention des Carpates

Memorandum of Understanding for the cooperation between the Alpine Convention and the Carpathian Convention (2006).

Le « Memorandum of Understanding » entre la Convention alpine, la Convention des Carpates et la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique fut signé à la 9^e Conférence des États Parties de la CBD, le 29 mai 2008 à Bonn. La déclaration en anglais se trouve à l'Annexe IV du document préparé par le Secrétaire général de la Convention alpine « Rapport sur les partenariats internationaux de montagne - document PC40/11 ».

E. Communications de la Convention des Carpates

PNUE, Terms of Reference for the Carpathian Wetlands Initiative (CWI), 2 p.

Terms of Reference for the Carpathian Convention Implementation Committee (2006).

Déclaration Ministérielle du « Second Meeting of the Conference of the Parties to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians » (2008).

Report of the Third Meeting of the Carpathian Convention Working Group on Sustainable Tourism (2010).

Rapport de la 3^{ème} Conférence des Parties de la Convention des Carpates, UNEP/CC/COP3/ DOC11, 2011.

Guide d'application des textes de la Convention des Carpates dans la thématique « Forêts », « Criteria and Indicators for identification of virgin forests in the Carpathians », adopté par la Conférence des Parties de la Convention des Carpates en 2014.

5. CONVENTION ALPINE

A. La Convention-cadre, les Protocoles et les Déclarations des Ministres

Convention alpine, convention-cadre (1991).

Protocole de la Convention alpine « Aménagement du territoire et développement durable » (1994).

Protocole de la Convention alpine « la Protection de la nature et entretien des paysages » (1994).

Protocole à la Convention alpine « Agriculture de montagne » (1994).

Protocole de la Convention alpine « Adhésion de la Principauté de Monaco à la Convention sur la protection des Alpes » (1994).

Protocole de la Convention alpine « Forêts de montagne » (1996).

Protocole de la Convention alpine « Énergie » (1998).

Protocole de la Convention alpine « Protection des sols » (1998).

Protocole de la Convention alpine « Tourisme » (1998).

Protocole de la Convention alpine « Transports » (2000).

Protocole de la Convention alpine « Règlements des différends » (2000).

Convention alpine : Déclaration des Ministres, Déclaration sur le changement climatique (2006).

Convention alpine : Déclaration des Ministres, Déclaration sur la Population et culture (2006).

Convention alpine : Déclaration des Ministres, Déclaration sur la valeur des forêts alpines (2014).

B. Décisions de la Conférence alpine

Décision VII/4 de la Conférence alpine (2002), « Mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application ».

Décision VII/2 de la Conférence alpine (2002), « Le Secrétariat permanent de la Convention sur la protection des alpes (Convention alpine) ».

Décision VII/4 de la Conférence alpine (2002), « Mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application ».

Procès-verbal de la sixième conférence alpine (2011), « Éléments pour la refonte de la procédure de vérification ou Éléments relatifs à la révision de la procédure de vérification aux termes de la décision VII/4 de la Conférence alpine ».

Procès-verbal de la XIIème Conférence alpine (2013), « Mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application (procédure de vérification) », document ACXII/A1/1.

Décision ACXIV/A7 de la Conférence Alpine (2016), « Mécanisme de vérification du respect de la Convention Alpine et de ses protocoles d'application ».

C. Comité de vérification de la Convention alpine

Rapport de la Présidence du Comité de vérification dans le cadre de la Procédure de vérification 2005-2006, AC_IX_05_fr, Convention alpine, 6 p.

Rapport du Comité de vérification de la Convention alpine « Rapports nationaux 2009 sur la mise en œuvre de la Déclaration "Population et culture" », 31 p.

Rapport du Comité de vérification à la sixième conférence alpine sur la situation du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application AC11/A1/1 2012, 32 p.

Comité de vérification de la Convention alpine, « Décision sur la demande présentée par le CAA au sujet du non-respect présumé de l'art. 6 (3) du Protocole tourisme, en rapport avec l'autorisation de construction d'une remontée mécanique sur le site du Piz Val Gronda (Tyrol, Autriche) », ImplAlp/2014/20/6a/3, 2014, 10 p.

Rapport ACXIII/A1 du Comité de vérification à la Conférence alpine (2014), 5 p.

Demande de vérification du non-respect présumé de l'article 11, alinéa 1 du protocole « Protection de la nature et entretien des paysages » de la Convention alpine déposée par la Commission International de la Protection des Alpes (CIPRA), observatrice de la Conférence alpine, en raison de 20 modifications de l'arrêté portant création du paysage protégé « Egartenlandschaft um Miesbach » dans le district (Landkreis) de Miesbach, 11 p.

Comité de vérification de la Convention alpin, « 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, Convention alpine » , ImplAlp/2016/24/6/2, 2016, 11 p.

Rapport final du Comité vérification de la Convention alpine (2016), « Examen approfondi du thème tourisme ».

D. Signaux alpins

Secrétariat de la Convention alpine, Signaux alpins 1 - Convention alpine : Ouvrage de référence, Secrétariat de la Convention alpine, Innsbruck, 2e ed, 2010, 272 p.

Convention alpine, Rapport sur l'état des Alpes. Signaux alpins – Édition spéciale 1. Transport et mobilité dans les Alpes, Secrétariat permanent de la Convention alpine, Innsbruck et Bolzano, 2007.

6. CONVENTION DE RAMSAR

La Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (1971).

Résolution VIII.12.2002 de la Convention de Ramsar de 1971 « Renforcer l'utilisation rationnelle et la conservation des zones humides de montagne », 2002.

Résolution VIII.39.2002 de la Convention de Ramsar de 1971 « Les zones humides des hautes Andes : des écosystèmes stratégiques », 2002.

Stratégie de la Conférence des parties de la Convention de Ramsar, COP. IX DOC. 26, « Regional Strategy for Sustainable Use and Conservation of High Andean Wetlands », 2005.

7. COMMUNAUTÉ ANDINE (CAN) (EN ESPAGNOL : COMUNIDAD ANDINA)

Décision 523 du Conseil des ministres des affaires étrangères de la CAN, 2002.

Décision 529 of The Andean Council of Ministers of Foreign Affairs, Creation of the Andean Committee for Disaster Prevention and Care (CAPRADE), 2002.

Décision 596 of The Andean Council of Ministers of Foreign Affairs, Creation of the Andean Community's Council of Environmental and Sustainable Development Ministers, 2004.

Andean Environmental Agenda 2006-2010 Disponible en espagnole au lien : http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi799_R1.pdf

Agenda environnemental andin 2012-2016.

Secrétaire général de la Communauté andine, *Where do we start ? The Andean Community's Top Climate Change Priorities*, Lima, General Secretariat of the Andean Community, the United Nations Environmental Programme (Regional Office for Latin America and the Caribbean), and the Spanish International Cooperation Agency, 2007, 41 p.

8. PARTENARIAT DE LA MONTAGNE

Partenariat de la montagne, Regional Meeting on Sustainable Development in African Mountain Regions - climate change impacts, adaptation and development in fragile ecosystems, Background document, 2011, 7 p.

Note de synthèse des politiques africaines du Partenariat de la montagne « African Mountains: Water Towers in need of Attention, Policy brief », 2013, 4 p.

Secrétariat du Partenariat de la montagne, « Projet de gouvernance et de stratégie 2014-2017 », 29 p.

9. ESPACE MONT-BLANC

Secrétariat transfrontalier de l'Espace Mont-Blanc, rapport annuel de l'Espace Mont-blanc 2016.

Secrétariat transfrontalier de l'Espace Mont-Blanc, rapport annuel de l'Espace Mont-blanc 2017.

10. TRAITE DU DROIT INTERNATIONAL

Charte des Nations Unies (San Francisco, 1945).

Statut du Conseil de l'Europe (Londres, 1949).

Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 1969).

Accord de Carthagène (Carthagène, 1969).

Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Paris, 1972).

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973).

Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn, 1979).

Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989).

Convention sur l'évaluation de l'impact (EIE) sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991).

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (Rio de Janeiro, 1992).

Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (Rio de Janeiro, 1992).

Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992).

Protocole additionnel de Trujillo à l'Accord de Carthagène (Trujillo, 1996).

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 1998).

Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques de la Convention sur la diversité biologique (Carthagène, 2000).

Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques (Nagoya, 2004).

Convention européenne du paysage (Florence, 2000).

11. DECLARATIONS

Plan d'action pour les Alpes (1974), adopté au Symposium international sur l'avenir des Alpes.

Déclaration de Lugano (1978) en Annexe à la Résolution 109 de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe « sur la Conférence des régions de l'arc alpin ».

Charte européenne pour l'aménagement du territoire (Torremolinos, 1983).

Declaration of the International Conference on the Protection of the North Sea (1984).

Déclaration finale des participants de la Conférence des régions de montagnes de Trente (tenue en Italie à Trente du 9 au 11 mai 1988).

Déclaration sur la gestion durable des forêts (1992) – Titre complet : Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, A/CONF.151/26, publié par l'Assemblée générale de l'ONU le 14 Août 1992.

Déclaration de Chamonix (1994).

Déclaration d'Altai (1998).

Declaration on Environment and Sustainable Development in the Carpathian and Danube région, Bucarest (2001).

Déclaration de Bali (2002).

UNU International Symposium on conservation of mountain ecosystems - Tokyo Declaration for the International Year of Mountains (2002).

Déclaration de Tucuman (2007).

Procès-verbal issu de la consultation intergouvernementale sur le développement durable de la montagne tenu à Addis Abeba (Ethiopie), Publié en 1996, « Outcome of the Sustainable development in mountain ecosystems of Africa: Proceedings of the African intergovernmental consultation on sustainable mountain development, Addis Ababa, Ethiopia. 3-7 June, 1996 ».

Conclusions du « Regional meeting on sustainable development in african mountain regions : Climate Change Impacts, Adaption and Development in Fragile Ecosystems », tenu le 16-18 Novembre 2011, à Mbale (Ouganda).

Arusha « Outcomes towards a shared mountain agenda for Africa », 2014.

Cairo Declaration on Managing Africa's Natural Capital for Sustainable Development and Poverty Eradication, 2015.

Déclaration de Mbale « Mbale call for upscaling action », 2016.

Résultats de Kigali (2018), Déclaration du deuxième forum régional pour les montagnes d'Afrique « Montagnes Africaines et Programme de Développement Durable » tenu à Kigali (Rwanda) du 12 au 14 Septembre 2018.

12. TEXTES OFFICIELS FRANCAIS

Décret n° 2006-126 du 31 janvier 2006 portant publication du protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine des transports (protocole « Transports »), signé à Lucerne le 31 octobre 2000, JORF n°33 du 8 février 2006, page 2028, texte n° 7.

Rapport d'information n° 458 (2010-2011) de M. Jacques BLANC, "Une politique européenne pour la montagne" fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 27 avril 2011, 27 avril 2011. <http://www.senat.fr/rap/r10-458/r10-458.html>

Rapport des Députées Genevard (A.), Laclais (B.), *Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne*, 27 juillet 2015, 80 p.

Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985.

Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, JORF n°0302 du 29 décembre 2016.

13. LEGISLATION SUISSE

Loi suisse sur les investissements en région de montagne (LIM) du 21 mars 1997.

14. SITES INTERNET

Communauté andine (CAN) (en espagnol : Comunidad andina): <http://www.comunidadandina.org/>

CONDESAN (consorcio para el desarrollo sostenible de la ecorregión andina) : <https://condesan.org/>

Convention alpine : <https://www.alpconv.org/fr/home/>

Convention des Carpates : <http://www.carpathianconvention.org/>

International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD) : <https://www.icimod.org/>

Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) : <http://www.fao.org/home/fr/>

Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) : <https://fr.unesco.org/>

Partenariat de la montagne : <http://www.fao.org/mountain-partnership>

Union internationale des associations d'alpinisme (UIAA) : <https://www.theuiaa.org/>

Site International Climate Initiative (IKI) : <https://www.international-climate-initiative.com/en/projects/projects/details/256/?printview=printProjectAsPdf>

Union européenne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l60032>

Euromontana : <https://www.euromontana.org/themes-de-travail/produits-de-montagne/>

II. - OUVRAGES

Atkisson (A.), *Multi-Stakeholder Partnerships in the Post-2015 Development Era: Sharing knowledge and expertise to support the achievement of the Sustainable Development Goals Background Paper*, New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA/DSD), 2015, 36 p.

Bauer (R.), *The Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians*, CESCOI, 2017, 57 p.

Camenzuli (L. K.), *The development of international environmental law at the Multilateral Environmental Agreements' Conference of the Parties and its validity*, IUCN, 41 p.

Church (J. M.), *Environmental Regionalism: The Challenge of the Alpine Convention and the "Strange Case" of the Andean Community*, Harvard, Center for International Development at Harvard University, 2010, 82 p.

- Cotterrell (R.), *Legal Authority in a Transnational World*, Varsovie, Université de Varsovie, 2014, 60 p.
- Creech (H.) et Caplan (K.), *Mid-Term Evaluation of the Mountain Partnership Secretariat*, International Institute for Sustainable Development (IISD), 2007, 75 p.
- Debarbieux (B.), *L'Unesco au Mont-Blanc*, Guérin/ Paulsen, 2020, 304 p.
- Gaberell (S.), *Construire les Carpates : L'institutionnalisation d'une éco-région*, Peter Lang, Berne, 2015, 377 p.
- Hamilton (L.) et McMillan (L.) (Dir.), *Guidelines for Planning and Managing Mountain Protected Areas*, IUCN, Gland, Switzerland et Cambridge, 2004, 83 p.
- Jacob (L.), *Gouverner la frontière. Innovations dans la coopération transfrontalière des territoires alpins : espace Mont-Blanc, Alpi-Maritime-Mercantour*, sous la direction Université Grenoble Alpes et Université de Genève, sous la direction de Anne-Laure Amilhat-Szary (A. L.), Giraut (F.) et Kada (N.), 2017, 461 p.
- Jiménez Cisneros (B. E.), Oki (T.), Arnell (N. W.), Benito (G.), Cogley (J. G.), Döll (P.), Jiang (T.), Mwakalila (S. S.), *Climate Change 2014 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability, part A: Global and Sectoral Aspects*, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 1132 p.
- Karki (M.), *Sustainable Mountain Development 1992, 2012, and Beyond Rio+20 - Assessment Report for the Hindu Kush Himalayan Region*, International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), Kathmandu, 2012, 73 p.
- Kohler (T.), Maselli (D.) (dir), *Mountains and Climate Change - From Understanding to Action*, Geographica Bernensia, Bern, 2009, 75 p.
- König (C.), *The Environment in the Andean Community and Mercosur*, UNU-CRIS Working Papers W-2013/3, Bruges, United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2013, 38 p.
- Lefort-Martine (T.), *Des droits pour la nature ? L'expérience équatorienne*, L'Harmattan, 2017, 130 p.
- Maselli (D.), Kohler (T.), Niño (C. A.), Greenwood (G.), *Draft Synthesis Report on Progress and Perspectives in Sustainable Mountain Development From Rio 1992 to Rio 2012 and beyond*, préparé pour la Conférence internationale sur les régions de montagne à Lucerne (10-12 octobre 2011), 42 p.
- Mountain Wilderness France, *Les zones de tranquillité dans les Alpes françaises - Définition, délimitation et traduction dans le droit français*, Grenoble, 2008, 48 p.
- Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO), *Rapport final, Zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens*, Contrat de la Commission européenne N° 2002.CE.16.0.AT.136, 2004, 275 p.
- Pajares (P. R.), *Highlands and Drylands Mountains, a Source of Resilience in Arid Regions*, FAO et le Centre for Development and Environment of the University of Bern, 2011, 115 p.

- Price (M. F.), *Chapter 13 in action 1992-97 : A task manager's report*, Oxford, University of Oxford, 1997, 111 p.
- Price (M. F.), *Cooperation in the European Mountains 1 : The Alps*, Cambridge, IUCN, 1999, 46 p.
- Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, 287 p.
- Price (M. F.) (Dir.), *Conservation and Sustainable Development in Mountain Areas*, IUCN, Gland, et Cambridge, 2004, 29 p.
- Price (M. F.), Gratzner (G.), Duguma (L. A.), Kohler (T.), Maselli (D.), Rosalaura (R.) (dir.), *Mountain Forests in a Changing World - Realizing Values, addressing challenges*, Rome, FAO, 2011, 83 p.
- Randier (C.), *L'application de la directive "habitats" dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, Th. Aix-Marseille 3, 2008.
- Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe et European Academy Bolzano, *Handbook on the Carpathian Convention*, Szentendre, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2007, 184 p.
- Romeo (R.), Vita (A.), Testolin (R.), Hofer (T.), *Mapping the vulnerability of mountain peoples to food insecurity*, Rome, FAO, 2015, 66 p.
- Romeo (R.), Vita (A.), Manuelli (S.), Zanini (E.), Freppaz (M.), Stanchi (S.), *Understanding Mountain Soils - A contribution from mountain areas to the International Year of Soils 2015*, FAO, Rome, 2015, 157 p.
- Ruffini (F. V.), Streifeneder (T.), Eiselt (B.) (dir.), *Implementing an International Convention : An Approach for the Delimitation of the Carpathian Convention Area*, Bolzano, European Academy, 2006, 119 p.
- Santini (F.), Guri (F.), Gomez y Paloma (S.), *Labelling of agricultural and food products of mountain farming*, Seville, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2013, 121 p.
- Spehn (E. M.), Rudmann-Maurer (K.), Körner (C.) et Maselli (D.) (Dir.), *Mountain Biodiversity and Global Change*, GMBA-DIVERSITAS, Basel, 2010, 59 p.
- Singh (S. P.), Bassignana-Khadka (I.), Karky (B. S.), Sharma (E.), *Climate change in the Hindu Kush-Himalayas: The state of current knowledge*, Kathmandu, ICIMOD, 2011, 88 p.
- Smith (S.), Rowcroft (P.), Everard (M.), Couldrick (L.), Reed (M.), Rogers (H.), Quick (T.), Eves (C.), White (C.), *Payments for Ecosystem Services: A Best Practice Guide*, DEFRA, London, 2013, 85 p.
- Stone (C. D.), « Should trees have a standing? - Towards legal rights for natural objects », *Southern California law review* 45, 1972, pp. 450-501.
- Taylor (D. A.), *Income generation from non-wood forest products in upland conservation*, Rome, FAO, 1996, 72 p.

Tietje (C.), Brouder (A.), Nowrot (K.) (dir), *Philip C. Jessup's Transnational law Revisited, On the Occasion of the 50th Anniversary of its Publication*, Essays in Transnational Economic Law, N° 50, Feb 2006, Institute for Economic Law, Transnational Economic Law Research Center, Faculty of Law, Martin-Luther-University Halle-Wittenberg, 46 p.

Villeneuve (A.), Castelein (A.) et Mekouar (M. A.), *Les montagnes et le droit – tendances émergentes*, Service droit et développement, FAO ÉTUDE LÉGISLATIVE 75, Bureau juridique de la FAO, 2002, 109 p.

Wymann von Dach (S.), Romeo (R.), Vita (A.), Wurzinger (M.), Kohler (T.), *L'agriculture de montagne est une agriculture familiale - Une contribution des régions de montagne à l'Année internationale de l'agriculture familiale*, Rome, FAO, 2014, 100 p.

Yolka (P.) (dir.), *La Convention Alpine : Un nouveau droit pour la montagne ?*, CIPRA France, Grenoble, 2008, 148 p.

III. ARTICLES ET CONTRIBUTIONS ACADEMIQUES

Alonso (J. A.) et Jonathan Glennie (J.), *Qu'est-ce que la coopération pour le développement ?*, ECOSOC, 2015, 7 p.

Aspen International Mountain Foundation and Telluride Institute, « Why mountains matter for North America », Sustainable Mountain Development RIO 2012 and beyond, 2012, 2 p.

BBC, « Brecon Beacons' 'worst' grass fires in 30 years », 5 May 2011, publié sur le site internet de la British Broadcast Company (BBC): <https://www.bbc.com/news/uk-wales-13290862>

Brunet (P.), « Les droits de la nature et la personnalité juridique des entités naturelles: un commun qui s'ignore? », in *Journal of Constitutional History*, 2019, pp. 39 - 53.

Brunnée (J.), « COPing with Consent : Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements », in *Leiden Journal of International Law*, Volume 15 / 01, pp. 1 – 52.

Byers (E. A.), « Le Forum sur la montagne : travail en réseaux pour la conservation et le développement des montagnes », in *Unasylva - No. 195 - Soulever des Montagnes*, Vol. 49, 1998/4

Chatré (B.), « La coopération internationale dans les zones de montagne. L'exemple de la Convention alpine, un modèle délaissé » in *Annuaire français de relations internationales*, Vol XIV, 2013, pp. 157-170.

CIPRA, *La CIPRA a 50 ans*, CIPRA info n°64, 2002, 20 p.

Clotteau (M.), « State of the art of the implementation of the legislation in the different EU Member States » de la conférence « Comment mieux valoriser les produits agroalimentaires de montagne ? », Bruxelles (2017), présentation disponible au lien suivant : https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2017/10/Marie_Clotteau_Mountainproducts_18102017.pdf

Cano (L.), « Rights of Nature : Rivers That Can Stand in Court » in *AC4*, Earth Institute, Columbia University, New York (USA), 2018, 14 p.

Cuyper (S.) et Randier (C.), « L'application juridique de la convention sur la protection des Alpes : la situation en Allemagne, Autriche, France, Italie et Slovénie » in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, Vol 13 n° 1, 2009 pp. 3-32.

- David (V.), « La lente consécration de la nature, sujet de droit, Le monde est-il enfin Stone ? » in *Revue juridique de l'environnement* 2012/3 (Volume 37), pp. 469-485.
- David (V.), « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », in *Revue juridique de l'environnement*, 2017/3 (Volume 42), pp. 409-424.
- De Keizer (O.) et Guerrero (E.), « Developing a Regional Strategy for Conserving High Andean Wetlands », in Price (M. F.) (dir.), *Conservation and Sustainable Development in Mountain Areas*, Gland, IUCN, 2004, pp. 12-13.
- Devenish (C.) et Gianella (C.) (dir.), « Sustainable Mountain Development in the Andes, From Rio 1992 to Rio 2012 and beyond (2012) », Lima, Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina - CONDESAN, 2012, 73 p.
- Dutu (M.), « Le Protocole sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité des Carpates : une nouvelle étape dans le développement du droit international de la montagne », in *Revue juridique de l'environnement* 2011/3 (Volume 36), pp. 305-316.
- Description de projet de Euromontana, EuroMARC : Produits agroalimentaires de montagne en Europe, leurs consommateurs, distributions et démarches locales, Mai 2007, 1 p. https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2014/07/euromarc_nl_0_fr.pdf
- Fall (J. J.) et Egerer (M. H.), « Constructing the Carpathians : the Carpathian Convention and the Search for a Spatial Ideal », in *Revue de géographie alpine*, Tome 92 n° 2, 2004, pp. 98-106.
- Fitzmaurice (M.), « Legal Character of Compliance Mechanisms », in Lewis (M.), Honkonen (T.) et Romppanen (S.) (Dir.), *International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2016*, University of Eastern Finland, UNEP Course Series 16, 2017, pp. 47 - 56.
- Gaberell (S.) et Debarbieux (B.), « Mapping regions, framing projects: A comparative analysis on the role of mapping in the region-building process of two European regions », in *Geoforum* vol. 52, 2014, pp. 123-136.
- Garcia-Ureta (A.), « The Pyrenees : Missing a Convention ? » in *Environmental Protection and Mountains*, Innsbruck/Bolzano - Bøzen, éd. Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2011, 23 p.
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (IPCC), « IPCC third assessment report : Climate change 2001. Working Group II : Impacts, adaptation and vulnerability. Summary for Policy Makers », Geneva, WMO et UNEP, pp. 127-129.
- Götz (A.), *The Alpine Convention as an example of the role of non-governmental organisations*, Discours à la conférence internationale « Dix ans après Rio » tenue à Aosta (Italie), 2002, 8 p.
- Hale (T.N.) et Mauzerall (D.L.), « Thinking Globally and Acting Locally : Can the Johannesburg Partnerships Coordinate Action on Sustainable Development? », in *Journal of Environment & Development*, Vol.13/3, 2004, pp. 220-239.
- Hans (J. A.), « Preface », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. xiii-xiv. Hermitte (M. H.) : « La nature, sujet de droit ? », in *Annales Histoire, Sciences Sociales (EHESS)* 2011/ 1, pp. 173-212.

- Hofer (T.), « WCF Theme 1 : Ecosystem Management - Bridging Sustainability and Productivity » in Price (M. F.) (Dir.), *Conservation and Sustainable Development in Mountain Areas*, IUCN, Gland, et Cambridge, 2004, p. 4.
- Huddleston (B.), Franceschini (G.) et Ostiani (L. F.), *Towards a GIS-based analysis of mountain environments and populations*, Working Paper no. 10, Rome, FAO, 2003, 26 p.
- International Institute for Sustainable Development (IISD), « A Summary Report of the First African Mountains Regional Forum : "Towards a Shared Mountain Agenda for Africa" », *African Mountains Regional Forum Bulletin* Vol. 194 N° 5, 2014, 10 p.
- Ives (J. D.), « La FAO et la foresterie », in *Unasylla* - No. 195 - Soulever des Montagnes, Vol. 49, 1998/4.
- Ives (J. D.), « Mountain research and development - Passé, présent et futur de la revue », in *Unasylla* - No. 195 - Soulever des Montagnes, Vol. 49, 1998/4.
- Iyngararasan (M.), Tianchi (L.), Shrestha (S.), Mool (P.K.), Yoshino (M.) et Watanabe (T.), « The challenges of mountain environments : Water, natural resources, hazards, desertification, and the implications of climate change », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 18-37.
- Jansky (L. F.), « UNU and Sustainable Mountain Development », in *Mountain Research and Development* vol. 20-2, 2000, pp. 188-189.
- Jodha (N. S.), Karki (M. B.) et Yadav (R. P.), « The Evolution of ICIMOD : From Concepts to Good Practices », in Rasul (G) (dir), *ICIMOD and the Himalayan Region – Responding to Emerging Challenges*, Kathmandu, International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), 2008, pp. 49-62.
- Joye (J. F.), « Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016: les communes face à leurs responsabilités », in *Revue Juridique de l'Environnement*, Juin 2017 (Volume 42), pp. 209-231.
- Juen (P.), « Convention sur la protection des Alpes et transport en droit français », in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°1, 2009. pp. 33-64.
- Kapos (V.), Rhind (J.), Edwards (M.), Price (M. F.) et Ravilious (C.), « Developing a map of the world's mountain forests », in Price (M. F.) et Butt (N.) (dir.), *Forests in sustainable mountain development: A state-of knowledge report for 2000*, CAB International, Wallingford: 4-9, 2000, pp. 4-19.
- Kerr (S.), Pfaff (A. S. P.), Cavatassi (R.), Davis (B.), Lipper (L.), Sanchez (A.) et Timmins (J.), « Effects of Poverty on Deforestation : Distinguishing Behavior from Location », *ESA Working Paper* No. 04-19, FAO Agricultural and Development Economics Division, November 2004, 25 p.
- Kiss (A. C.), « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », in *Annuaire français de droit international* vol. 39, 1993, pp. 792-797.
- Kiss (A. C.) et Doumbe-Bille (S.), « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », in *Annuaire français de droit international* vol. 38, 1992, pp. 823-843.

- Körner (C.), Paulsen (J.), Spehn (E. M.), « A definition of mountains and their bioclimatic belts for global comparisons of biodiversity data », *in* Global Mountain Biodiversity Assessment (GMBA), Alp Botany (2011) n° 121, pp. 73-78.
- Kwesi (A. K.) « The African Node of the Mountain Forum is Born : Report on a Meeting at ICRAF , Nairobi, 24–26 August 1999, International Mountain Society and United Nations University » *in* Mountain Research and Development, 2000, pp. 96-97.
- Lama (W. B.) et Sattar (N.), « Mountain tourism and the conservation of biological and cultural diversity », *in* Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 111-148.
- Lampe (K.), « The International Centre for Integrated Mountain Development : From an Ignored Idea to a Global Voice », *in* Rasul (G) (dir), *ICIMOD and the Himalayan Region – Responding to Emerging Challenges*, Kathmandu, International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), 2008, pp. 29-40.
- Lhuillier (G.), Parance (B.), « Juridifier l'Anthropocène ? », *in* Juris-Classeur Périodique (JCP) 94e année, 2 mars 2020, pp. 247 - 249.
- Macchi (M.), *Mountains of the World - Ecosystem Services in a Time of Global and Climate Change : Seizing Opportunities - Meeting Challenges*, Kathmandu, ICIMOD, 2010, 32 p.
- Maritta (R.V.), Koch-Weser (B.), Kahlenborn (W.), « Legal, economic, and compensation mechanisms in support of sustainable mountain development », *in* Price (M. F.), Libor (F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 63-85.
- McMorran (R.), Santini (F.), Guri (F.), Gomez-y-Paloma (S.), Price (M. F.), Beucherie (O.), Monticelli (C.), Rouby (A.), Vitrolles (D.) et Cloye (G.), « Un label européen pour les produits alimentaires de montagne ? », *in* Journal of Alpine Research 103-4, 2015, 24 p.
- Morgera (E.), « Compliance under Biodiversity-related Conventions : The Case of the Convention on Biological Diversity », *in* Lewis (M.), Honkonen (T.) et Romppanen (S.) (Dir.), *International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2016*, University of Eastern Finland – UNEP Course Series 16, 2017, pp. 133-147.
- Morin (F.), « Les droits de la terre-mère et le bien vivre, ou les apports des peuples autochtones face à la détérioration de la planète », *in* Revue du MAUSS 2013/2 n° 42, 2013, pp. 321-338.
- O'Donnell (E.) (2018) « At the intersection of the sacred and the legal : rights for nature in Uttarakhand, India » *in* Journal of Environmental Law n° 30, 2018, pp. 135-144.
- Pimbert (M.), Argumedo (I. A.), *Traditional Resource Rights and Indigenous People in the Andes*, IIED – International Institute for Environment and Development et ANDES – Asociacion Kechua-Aymara para Comunidades Sostenibles Apartado, 2005, 12 p.
- Prabhakar (S.), Oli (K.P.), Migongo-Bake (E.), *Transboundary Biodiversity Initiative between China, India and Nepal for the Conservation of the Mount Kailash Sacred Himalayan Landscape: South-South Cooperation Case Study*, PNUE, 2012, 9 p.
- Pratt (D. J.), « Democratic and decentralized institutions for sustainability in mountains », *in* Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 149-168.

- Price (M. F.), « Les montagnes : des écosystèmes essentiels pour la planète », *in* Unasylva Vol 49. 1998/4, Division de l'information de la FAO, 1998.
- Price (M. F.), Messerli (B.), « Promouvoir la mise en valeur durable des montagnes : de Rio à l'Année internationale de la montagne et au-delà », *in* Unasylva Vol. 53 2002/1, Division de l'information de la FAO, 2002.
- Price (M. F.), « Introduction : Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond », *in* Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 1-17.
- Price (M. F.), « Transnational governance in mountain regions : Progress and prospects », *in* Environmental Science & Policy, 2014, 11 p.
- Price (M. F.), Egan (P. A.), Policy brief : « Our global water towers : ensuring ecosystem services from mountains under climate change », Mountain Ecosystems Thematic Group, IUCN Commission for Ecosystem Management, 2014, 8 p.
- Quenan (C.), « La Communauté andine des nations : entre tentatives de relance et crises récurrentes », *in* Cahiers des Amériques latine, 2005, pp. 89-103.
- Randier (C.), « L'application de la directive habitats dans les zones de montagne : l'exemple de l'arc alpin », *in* Revue juridique de l'environnement 2011/4 (Volume 36), Lavoisier, pp. 493-508.
- Reppe (S.), Ulrich (M.) et Brendt (I.), « La Convention alpine se concrétise : objectifs et mise en œuvre », *in* Signaux Alpains 2, Secrétariat de la Convention alpine, Innsbruck, 2004, 65 p.
- Rolland-Piègue (E.), « Fondements théoriques et fonctions économiques d'une OME » *in* Biermann (F.), Rolland-Piègue (E.), Moltke (K. V.), *Créer une organisation mondiale de l'environnement ? Éléments pour le débat*, Les notes de l'Iddri, n° 5, n° 01/2004 , Institut du développement durable et des relations internationales, 2004, pp. 9-17.
- Rudaz (G.), « Territorial redefinition and the governance of mountain regions », *in* Revue de géographie alpine/Journal of Alpine Research n° 97-2, 2009, 12 p.
- Rudaz (G.), « The Cause of Mountains : The Politics of Promoting a Global Agenda », *in* Global Environmental Politics Vol 11/4, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 2011, pp. 43-65.
- Rudaz (G.), « Chapitre 19 - Les montagnes, un enjeu européen », *in* Jean (Y.) et Baudelle (G.), *L'Europe - Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009, pp. 324-332.
- Saravia (M.) et Quintero (M.), « CONDESAN : An Innovative and Multi-institutional Andean Platform in Continuing Evolution », *in* Mountain Research and Development Vol. 29/4, 2009, pp. 356-358.
- Saravia (M.), Devenish (C.), De Bièvre (B.) et Peralvo (M.), « CONDESAN : Better Knowledge, Better Decisions — Supporting Sustainable Andean Mountains Development », *in* Mountain Research and Development Vol 33/3, 2013, p. 339-342.
- Parvez (S.) et Rasmussen (S. F.), « Sustaining mountain economies : Poverty reduction and livelihood opportunities » *in* Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 86-110.

Schild (A.) Directeur général d'ICIMOD, « Foreword » in Rasul (G) (dir), *ICIMOD and the Himalayan Region – Responding to Emerging Challenges*, Kathmandu, International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), 2008, pp. 3-11.

Sharma (P.), Pratap (T.), « Population, Poverty, and Development issues in the Hindu Kush Himalayas » in Sharma (P.), Banskota (M.) (dir.), *Development of Poor Mountain Areas*, Kathmandu, ICIMOD, 1994, pp. 61-78.

Starr (S. F.), « Conflict and peace in mountain societies », in Price (M. F.), Jansky (L. F.) et Iatsenia (A. A.) (dir.), *Key issues for mountain areas*, New York, UN University Press, 2004, pp. 169-180.

Vaillancourt (J-G.), « Action 21 et le développement durable », in VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement Vol. 3/3, 2002.

Vierin (D.) (Rapporteur), « Le projet de Convention-Cadre européenne des régions de montagne » CG (7) 6 Partie II, Exposé des motifs, 2000, en annexe à la Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur la Charte européenne des régions de montagne », pp. 5-20.

Wilson (M.), « The new frontier in sustainable development World Summit on Sustainable Development Type II Partnerships », in Victoria University of Wellington Law Review, Vol 36/2, Wellington, 2005, pp. 390-395.

Worboys (G. L.), « WCF Theme 1: Ecosystem Management - Bridging Sustainability and Productivity » in Price (M. F.) (Dir.), *Conservation and Sustainable Development in Mountain Areas*, IUCN, Gland, et Cambridge, 2004, p. 8.

Yolka (P.), « Les glaciers de montagne à l'épreuve du réchauffement climatique [une protection juridique à inventer] », in Revue juridique de l'environnement 2020, n° 3.

Yolka (P.), « Make Our Mountains Great Again ! », in La Semaine juridique, édition Administration et collectivités territoriales, 2 mars 2020, pp. 2-3.

Yolka (P.), « La règle et l'altimètre », in Actualité Juridique Droit Administratif n°30, 21 sept 2015, pp. 1674-1679.

Yolka (P.), « Protection de la montagne », in Juris-Classeur Environnement et développement durable, Fasc. 3480, 2014, 22 p.

Yolka (P.), « Protéger le Mont-Blanc », in Environnement et dév. durable mai 2010, p. 10

Table des matières

Introduction générale	1
Section 1. Les justifications d'un droit transnational de la montagne	4
Paragraphe 1. Le changement climatique et la montagne : un réchauffement aux conséquences dramatiques	4
Graphique : L'évolution de la masse des glaciers dans le monde.....	5
Paragraphe 2. Une biodiversité unique et fragile découlant de la pente et l'altitude des montagnes.....	6
Paragraphe 3. Les limites du droit national.....	9
Section 2. Les critères d'identification de normes spécifiques et exclusives à la montagne	12
Paragraphe 1. La question des critères de catégorisation juridique.....	12
A. Les critères d'un régime spécial autonome à l'échelle internationale.....	13
B. La réflexion doctrinale relative aux critères du droit de la montagne.....	15
Paragraphe 2. La recherche de normes originales propres à la montagne dans le contexte d'un <i>corpus</i> émergent.....	16
A. Un objet identifiable : la montagne.....	16
B. Un contenu original lié à des enjeux spécifiques aux zones de montagne.....	17
C. Une « masse critique » de normes dans le contexte d'un <i>corpus</i> émergent.....	19
Section 3. Une approche large propre à un droit émergent et le choix consécutif d'un cadre transnational	21
Paragraphe 1. Une analyse systématique, historique et pragmatique.....	21
A. Une vision large des différentes formes juridiques d'un <i>corpus</i> émergent.....	21
B. Une recherche systématique de principes récurrents.....	22
Paragraphe 2. Le choix du droit transnational plutôt qu'international pour l'étude d'un <i>corpus</i> émergent.....	24
A. Le droit international et ses limites.....	24
1) Les sujets du droit international public.....	24
2) Droit obligatoire et <i>soft law</i>	25
B. Le droit transnational : une approche plus large correspondant à un droit en émergence.....	26

Partie 1. Le droit transnational de la montagne : un *corpus* en voie d'apparition.....33

Titre 1. La réaction à une lacune : les premiers textes de droit transnational de la montagne.....35

Chapitre 1. Les conventions des Alpes et des Carpates : des innovations européennes.....37

Section 1. Des conventions originales issues d'un contexte proche.....39

Paragraphe 1. Deux manifestations de la volonté politique européenne : les conventions montagnardes européennes.....40

A. La Convention alpine : une initiative privée concrétisée par des acteurs publics.....40

1) Le rôle clé de la CIPRA pour transformer une idée en réalité.....40

2) Le soutien de l'Union européenne en 1988 : un grand tournant pour la Convention alpine.....42

3) Le rôle clé de la CIPRA dans la rédaction et la promotion du document final (1989).....43

B. La Convention des Carpates : une initiative publique soutenue par l'ONU.....44

1) Une négociation rapide dans le sillage de la Convention alpine.....45

2) Un soutien international à la signature et au-delà.....48

Paragraphe 2. Les limites de la volonté politique européenne : l'échec du Conseil de l'Europe.....49

A. Un échec malgré trois versions différentes du projet.....51

1) Le projet de Convention (1997) et son contexte.....51

2) Un échec de l'application de la « formule alpine » : le refus d'une convention-cadre de la part des États européens.....53

B. Un projet de texte pour un continent déjà riche en droit transnational de la montagne.....55

1) Un conflit potentiel avec le droit existant.....56

2) Un texte considéré comme superflu.....58

Section 2. Des conventions limitées, mais pragmatiques.....61

Paragraphe 1. Des textes juridiquement obligatoires mais souples : les conventions-cadres.....61

A. Les protocoles : le contenu substantiel des obligations dans un format évolutif et optionnel.....63

1) Un outil juridique intégré dans une convention-cadre juridiquement obligatoire.....63

2) Des justifications théoriques à l'épreuve de la pratique.....65

B. Un langage souple dans les textes obligatoires de la Convention alpine et de ses protocoles.....68

1) Une évolution dans la formulation des obligations.....68

2) Des choix de langage pragmatique ne privant pas un protocole de sa force juridique.....71

Paragraphe 2. La convention-cadre : un cadre institutionnel évolutif.....	72
A. La situation institutionnelle initiale de la Convention alpine : un cadre limité.....	73
1) La Présidence alpine : une responsabilité partagée par les États signataires.....	73
Tableau : Périodes de chaque Présidence et du Comité permanent.....	74
2) Le Comité permanent : l'organe exécutif.....	74
3) La Conférence alpine : une institution essentielle.....	76
B. Un cadre complété à partir de l'année internationale de la montagne (2002).....	77
1) Des ajouts importants au cadre institutionnel de la Convention alpine.....	78
a) Le Secrétariat permanent : une continuité administrative.....	78
b) Un Comité de mise en œuvre : une institution politique.....	79
α) Le mandat 2002 : un plan de travail trop ambitieux.....	79
β) Le mandat de 2012 : une approche plus thématique.....	80
2) Une reprise partielle de ces ajouts par la Convention des Carpates.....	82
a) Un Secrétariat permanent prévu par la Convention-cadre.....	82
b) Une Conférence des parties classique.....	83
Tableau : Liste des COP de la Convention des Carpates.....	83
c) Un Comité de mise œuvre créé rapidement, mais au mandat limité.....	84
Conclusion de chapitre : Les bases européennes d'un <i>corpus</i> mondial.....	86
Chapitre 2. Au-delà de l'Europe : une prise de conscience mondiale des enjeux montagnards..	87
Section 1. Du régional au global : un rayonnement de la Convention alpine à l'ONU.....	90
Paragraphe 1. Le chapitre 13 de l'Action 21: une reconnaissance sans précédent de la montagne au contenu limité.....	91
A. Un chapitre d'une grande importance symbolique justifié par la spécificité montagnarde.....	93
B. Un contenu critiqué pour son manque d'ambition.....	96
C. Un bilan de mise en œuvre mitigé.....	99
Paragraphe 2. La consolidation politique de l'essence du chapitre 13 de l'Action 21.....	100
A. Une initiative asiatique couronnée de succès.....	101
B. Les déclarations donnant voix à l'AIM.....	103
C. L'appel à l'action ressortant de ces déclarations.....	105
Section 2. Du global au régional : des alliances spécifiques aux montagnes.....	108
Paragraphe 1. Des partenariats mixtes : une approche pragmatique sans obligations.....	109
A. Le Partenariat de la montagne : une organisation volontaire, mais influente.....	112

1) La création du Partenariat de la montagne : une consolidation de la volonté exprimée lors de l'année internationale de la montagne.....	112
2) Une structure institutionnelle mondiale évoluant vers le régional.....	114
B. L'ICIMOD : une innovation précoce s'adaptant aux changements.....	116
1) La conception initiale de l'ICIMOD : un organisme de recherche et de <i>lobbying</i>	116
2) L'évolution de l'ICIMOD : de l'information à l'action.....	118
Paragraphe 2. Les Andes : un ensemble d'alliances régionales dans un même massif.....	119
A. Une volonté de coopération freinée par les conflits du passé.....	120
B. Deux alliances intergouvernementales autour d'intérêts économiques et écologiques.....	123
1) Une intégration des enjeux montagnards dans une union douanière.....	123
2) Une initiative consolidant l'impulsion régionale du Partenariat de la montagne.....	126
a) Le CONDESAN : un organisme privé à l'origine d'une initiative mixte.....	126
b) 2007 à 2017 : les fondations d'un réseau andin.....	127
Conclusion de chapitre : une prise de conscience limitée.....	130
Titre 2. Un développement restreint, conséquence de l'absence de texte mondial juridiquement obligatoire.....	135
Chapitre 1. Des déclarations timides : un effort mitigé de l'ONU.....	137
Section 1. L'absence de plan de développement montagnard à l'échelle mondiale : des actions éparées de l'ONU.....	139
Paragraphe 1. Un rôle central de la FAO justifié par l'absence de convention mondiale des montagnes.....	141
A. Une approche cohérente au regard de la répartition des compétences ressortant de l'Action 21.....	141
B. Une convention mondiale des montagnes : un projet souhaitable, mais utopique.....	144
1) Un obstacle politique et financier considérable.....	144
2) Une difficulté technique : la définition problématique de la montagne.....	146
Paragraphe 2. De la FAO à l'ONU : la thématique d'une agence reprise par une organisation mondiale.....	147
A. Un effort de communication et de coordination assuré par la FAO.....	147
1) Un rôle de communication pérennisé par la création du Forum de la montagne.....	147
a) La publication de rapports : une action de sensibilisation et d'encouragement.....	148

b) Le Forum de la montagne : une systématisation de réunions régulières spécifiques aux montagnes.....	149
2) Des méthodes et des projets adaptés aux enjeux montagnards par la FAO.....	150
3) La gestion des ressources en eau : une thématique centrale pour les montagnes.....	152
B. Les diverses actions des agences onusiennes sous l'impulsion de la FAO.....	154
1) Une contribution aisée sans engagement public : la recherche et la diffusion d'informations.....	154
2) Une adaptation aisée : l'intégration de la montagne dans les aires internationales protégées.....	156
3) Un soutien à la volonté publique : des programmes et un soutien aux politiques existantes.....	158
C. Une sensibilisation avec une ambition de formalisation : l'ONU pour les montagnes africaines.....	160

Section 2. L'inclusion des enjeux montagnards dans les conventions internationales existantes : une tentative insatisfaisante.....

Paragraphe 1. La biodiversité : une facette de la spécificité montagnarde.....	165
A. La CBD : l'une des rares conventions de l'ONU se référant explicitement à la montagne.....	165
B. Les montagnes : sources de diversité biologique.....	166
C. Du constat à l'intention d'agir : la décision de créer un Programme sur la biodiversité des montagnes.....	168
Paragraphe 2. Le contenu du programme : une application de la spécificité montagnarde à la biodiversité.....	169
A. Une reconnaissance de la spécificité montagnarde.....	169
B. Des objectifs cohérents, mais non contraignants.....	171
Paragraphe 3. Le programme de travail isolé de la Convention sur la diversité biologique.....	173
A. L'héritage du programme de travail : la thématique de la montagne intégrée dans les travaux de la CBD.....	174
B. L'ignorance de la spécificité montagnarde : la quasi-absence d'actions des conventions internationales de l'environnement.....	178
1) Deux déclarations ponctuelles de la Convention de Ramsar.....	178
2) L'absence d'action de la CLD malgré la vulnérabilité de la montagne à ses thématiques clés.....	180
3) L'inaction de la CCNUCC malgré la vulnérabilité des montagnes au changement climatique.....	180
Conclusion de chapitre : L'ONU : une organisation de soutien avec la possibilité de créer une agence de la montagne.....	183

Chapitre 2. Une approche principalement anthropocentrique de l'Union européenne.....	185
Section 1. Une politique agricole adaptée aux besoins spécifiques des exploitants de montagne.....	187
Paragraphe 1. Un soutien financier aux exploitations agricoles de montagne : une vision socio-économique du milieu montagnard dès ses origines.....	188
A. Un régime d'aide justifié par un raisonnement anthropocentrique avec une grande liberté d'application laissée aux États.....	188
1) Une Directive motivée par des considérations socio-économiques.....	189
2) Une définition souple des zones de montagne.....	190
B. Une évolution en 1999 : l'introduction d'un critère purement géographique.....	192
1) Une attention plus importante accordée à l'environnement.....	192
Carte : Délimitation des municipalités de montagne d'Europe.....	194
Carte : Montagnes d'Europe, selon la délimitation mondiale PNUE-WCMC 2000.....	195
2) Une décision politique privant la notion de zone de montagne de toute spécificité.....	197
Paragraphe 2. Au-delà de l'aide financière : une valorisation de l'économie de montagne avec une politique de détermination des produits de montagne.....	200
A. Des justifications factuelles et cohérentes d'une mention « montagne ».....	202
B. Une identification des produits de la montagne déléguée à des acteurs publics et privés.....	206
1) Une définition se limitant à l'origine des produits sans notion de qualité.....	206
2) Un assouplissement de la délimitation précise des zones de montagne en 2014.....	208
3) Une application limitée par des acteurs publics et privés.....	210
Section 2. Une reprise et une expansion pertinentes des objectifs de la PAC par la Politique régionale de l'UE.....	213
Paragraphe 1. Une identification de la montagne par la politique régionale de l'UE limitée par l'héritage de la PAC.....	214
A. Une formalisation de la protection <i>de facto</i> de la montagne.....	214
B. Une approche anthropocentrique reprise de la PAC.....	216
Paragraphe 2. Le Fonds européen de développement régional dans un rôle de soutien à des projets visant les montagnes.....	218
A. Des programmes existants adaptés aux enjeux montagnards.....	218
B. L'UE et son approche par massif : les Alpes et un début d'intérêt pour les Carpates.....	220
1) Espace alpin : une vision géographique du massif.....	221
2) La stratégie de l'UE pour la région alpine : un projet balbutiant.....	224

3) Ébauche politique d'une stratégie pour les Carpates dans la politique régionale de l'UE.....	227
Carte comparant la différents champs d'application des politiques alpines.....	229
Conclusion de chapitre : l'Union européenne, un organisme économique de soutien proposant un cadre limité.....	230
Partie 2. Le droit transnational de la montagne : des normes juridiques cohérentes nécessitant une application régionale.....	233
Titre 1. La spécificité montagnarde : le fondement du droit transnational de la montagne.....	235
Chapitre 1. De l'implicite à l'explicite : une reconnaissance progressive de la spécificité montagnarde.....	237
Section 1. Les justifications de la spécificité montagnarde liées à ses origines historiques.....	239
Paragraphe 1. Les premiers pas dans le massif alpin : un échange entre le Conseil de l'Europe et la CIPRA.....	240
A. Le constat d'un besoin d'action élargi des Alpes à l'Europe.....	241
1) Les besoins spécifiques des Alpes : les germes d'un nouveau <i>corpus</i> de droit.....	241
2) Des caractéristiques « alpines » partagées avec les autres montagnes européennes.....	243
B. Une reconnaissance <i>de facto</i> de la spécificité montagnarde en Europe par deux conventions spécifiques et exclusives à un massif.....	246
1) La Convention alpine et ses protocoles : une reconnaissance explicite de la spécificité montagnarde.....	246
2) La Convention des Carpates : une reprise, une reconnaissance et une généralisation de la spécificité montagnarde.....	248
Paragraphe 2. Une reconnaissance explicite au-delà de l'Europe.....	250
A. Les reconnaissances mondiales de la spécificité montagnarde.....	250
B. Une reprise systématique de l'idée de la spécificité montagnarde dans les textes onusiens.....	252
C. Le cas de l'Afrique : une reconnaissance explicite et récente de la spécificité montagnarde.....	254
Paragraphe 3. La personnification juridique des montagnes : une perspective attractive, une mise en œuvre difficile.....	256
A. La « Nature » en tant que sujet de droit.....	258
B. Des zones naturelles en tant qu'entités juridiques.....	260

Section 2. Les justifications factuelles de la spécificité montagnarde.....	264
Paragraphe 1. Les ressources uniques des montagnes liées aux caractéristiques de l'écosystème....	265
A. Les montagnes « châteaux d'eau » : une source d'eau douce pour l'humanité.....	266
B. Un patrimoine écologique et humain unique.....	268
1) Un patrimoine humain unique.....	269
2) Un patrimoine écologique unique.....	271
C. Les paysages des montagnes : un patrimoine de l'humanité.....	272
Paragraphe 2. Les vulnérabilités particulières des régions de montagne : une fragilité causée par l'altitude et la pente.....	273
A. Une vulnérabilité particulière aux changements climatiques.....	274
B. Un risque de surexploitation dû à des facteurs de risques élevés.....	277
1) La surexploitation et ses conséquences naturelles.....	278
2) Les conséquences humaines de la surexploitation	281
C. La marginalisation des montagnards : un constat à nuancer, avec des conséquences économiques, sociales, politiques et culturelles.....	282
1) Les handicaps socio-économiques des montagnards.....	284
2) Une pauvreté à nuancer.....	287
Paragraphe 3. Les montagnes en tant que frontières naturelles : un objet naturellement transnational.....	290
A. Une zone transfrontalière nécessite un droit transnational.....	290
B. Les montagnes : un écosystème partagé par la majorité des États du monde.....	292
 Conclusion de chapitre : La spécificité montagnarde : un principe fondamental reconnu sur les plans juridique et factuel.....	 296
 Chapitre 2. La définition transnationale d'une zone de montagne : la réconciliation des critères géologiques et humains.....	 299
 Section 1. Des critères « objectifs » : du géographique à l'humain	 302
Paragraphe 1. Des propositions objectives qui ne font pas l'unanimité.....	303
A. Des critères géologiques utiles, mais d'un intérêt limité.....	303
1) Une tentative de définition géologique mondiale proposée par l'ONU.....	303
Carte : « Montagnes du monde » produite par la FAO.....	304

2) La montagne : une zone avec un patrimoine complexe.....	307
B. La Convention alpine : une délimitation cartographique enrichie d'alternatives.....	308
1) La carte d'une zone bien définie sur le plan historique et culturel.....	308
2) Des variations terminologiques et politiques en parallèle à la carte du massif.....	310
a) Une diversité de termes utilisés dans le texte de la Convention alpine et dans ses protocoles.....	310
b) Une approche plus large des programmes transnationaux coopérant avec la Convention alpine.....	312
Paragraphe 2. La Convention des Carpates : un potentiel mal utilisé.....	315
A. Un effort important en amont de la finalisation de la Convention des Carpates.....	315
B. Un échec reconnu, qui n'interdit pas la mise en œuvre de la Convention.....	319
Section 2. Des zones d'application définies par les États concernés.....	324
Paragraphe 1. Une approche sans équivoque par les États membres de l'UE de la notion de montagne.....	325
A. Une liberté importante laissée par l'UE à ses États membres.....	325
B. Une reconnaissance générale de la notion de montagne manifestée par les définitions nationales.....	328
Tableau : Définitions nationales des zones de montagne de l'UE.....	328
Tableau : Mesures relatives à la montagne dans la mise en œuvre du règlement général sur le développement rural (n° CE/1257/1999) - Période 2000-2006.....	330
Paragraphe 2. La montagne : une notion qui demeure abstraite au niveau mondial.....	333
A. Une notion abstraite reconnue par l'ONU et ses membres.....	333
B. Une conception abstraite justifiée par la nature coopérative de l'organisation.....	335
Paragraphe 3. Les déclarations unilatérales des États et leur impact limité.....	337
A. Les déclarations roumaines aux protocoles de la Convention des Carpates : des réserves potentiellement interdites.....	338
B. La Déclaration française au Protocole alpin « Transports » : une annonce de non-respect.....	340
1) Une interdiction claire dans la région alpine établie par le Protocole.....	341
2) Une annonce de non-respect du Protocole par le Gouvernement français accompagnée de précisions interprétatives.....	343
a) Des éléments de la Déclaration interprétative conformes au droit international.....	344
b) Une réserve contraire aux objectifs principaux du Protocole « Transports ».....	346
Conclusion de chapitre : La notion de montagne en DTM : un outil juridique essentiel.....	349

Titre 2. La spécificité montagnarde, source des principes généraux du droit transnational de la montagne.....	352
Chapitre 1. Une planification nécessaire centrée sur le principe du développement durable.....	354
Section 1. La définition du développement durable de la montagne : un compromis entre « montagne musée » et lieu de vie.....	355
Paragraphe 1. La préservation des montagnes : une obligation générale mondiale.....	356
A. La préservation des montagnes justifiée et reconnue dans les normes mondiales du DTM.....	357
B. La notion de préservation adaptée aux spécificités de certains massifs.....	359
1) Une reconnaissance du principe dans les premières normes du DTM.....	359
2) Une reprise du principe dans des normes visant les Andes.....	361
C. Une vision large de la préservation avec une portée dépassant les « zones protégées ».....	362
Paragraphe 2. La préservation des montagnes : une obligation détaillée en Europe.....	364
A. Une diversité d'approches du principe de préservation dans le massif alpin.....	365
1) Des limitations au développement accompagnées d'obligations positives.....	365
2) Des zones de tranquillité : un compromis de la Convention alpine.....	368
3) Le réseau Alparc : la concrétisation transnationale du principe de préservation.....	369
B. Le principe de la préservation adapté aux spécificités du massif des Carpates.....	370
1) La préservation des caractéristiques des Carpates assortie d'obligations positives.....	371
2) Des précisions propres aux thématiques des protocoles à la Convention des Carpates.....	374
Section 2. La coopération scientifique et administrative dans l'objectif du développement durable.....	378
Paragraphe 1. La recherche et la diffusion d'informations fiables : une préparation nécessaire des projets concernant les zones de montagne.....	378
A. Une obligation de recherche intégrée et systématique.....	378
1) Des recherches traitant de tous les aspects des montagnes et des massifs.....	379
2) L'étude d'impact : une manifestation de l'obligation de recherches systématiques.....	382
B. L'obligation de recherches systématiques : l'exemple de la Convention alpine.....	384
Paragraphe 2. La diffusion d'informations : une obligation d'acteurs privés et publics.....	386
A. Une obligation de diffusion adaptée aux enjeux montagnards tant mondiaux que régionaux.....	387
1) Une reconnaissance générale du principe dans la sphère internationale.....	387
2) Une obligation systématique dans les Conventions des Alpes et des Carpates.....	388
a) La diffusion dans la Convention alpine.....	388

b) La diffusion dans la Convention des Carpates.....	389
B. Une participation des acteurs privés reconnue dans les normes du DTM.....	391
1) La prise en compte de connaissances traditionnelles.....	391
2) Le rôle clé des organisations internationales, notamment de leurs secrétariats.....	393
Paragraphe 3. Le besoin d'action : la coopération et la planification administrative.....	396
A. Une obligation générale de coopération justifiée par la spécificité des montagnes.....	397
1) Une planification nécessaire à la prévention des dégâts en zones de montagne.....	397
2) Une planification nécessaire pour atteindre les objectifs du DTM.....	400
B. Deux axes de coopération différents, mais complémentaires.....	401
1) La coopération verticale : du mondial au local.....	402
a) Les principes généraux de la coopération verticale dans les normes du DTM.....	402
b) La coopération verticale dans les Conventions des Alpes et des Carpates.....	403
2) La coopération horizontale : une harmonisation entre des autorités de même niveau.....	405
a) La coopération horizontale déclinée au niveau international.....	405
b) La coopération horizontale entre différentes unités administratives nationales.....	407

Conclusion de chapitre : Le développement durable de la montagne : des limitations de l'activité humaine cohérentes et récurrentes dans les normes du DTM.....	410
--	-----

Chapitre 2. L'exploitation durable de la montagne : un gain pour l'environnement et les populations locales.....412

Section 1. La complémentarité entre les activités traditionnelles et l'environnement : une relation à développer.....415

Paragraphe 1. Les justifications et les moyens pour maintenir des activités humaines bénéfiques à l'environnement et à l'héritage humain.....	416
A. Le lien avec l'humain justifiant l'exploitation de la montagne.....	416
1) La préservation de patrimoines culturels humains uniques.....	417
2) La contribution de certaines exploitations humaines au paysage et à la biodiversité.....	418
B. Les moyens généraux pour maintenir les activités bénéfiques à la montagne.....	420
1) La compensation économique au profit des exploitants : un outil utile sur le court terme, mais coûteux.....	420
a) Le principe du paiement pour service non commercial rendu.....	421
b) Les variations européennes du PSE reprises de manière limitée dans le reste du monde.....	422
2) La diversification des activités : un outil de long terme.....	425

a) Une reconnaissance large du principe dans les premières normes du DTM et à l'échelle mondiale.....	426
b) Un développement du principe spécifique aux massifs des Alpes et des Carpates.....	427
Paragraphe 2. L'agriculture et la sylviculture : des activités distinctes, mais complémentaires.....	429
A. L'agriculture : une activité essentielle à maintenir.....	431
1) Une exploitation agricole durable dans les Alpes rapprochant exploitants et consommateurs.....	431
2) La promotion d'une agriculture traditionnelle respectueuse de l'environnement et de la population locale dans les Carpates.....	433
B. La sylviculture : une exploitation aux multiples facettes fortement limitée par le principe de préservation, mais pouvant contribuer au maintien des forêts de montagne.....	437
1) La prise en compte des diverses formes d'exploitation économique des forêts alpines.....	437
a) Le pâturage en forêt alpine : une pratique traditionnelle bénéfique à l'environnement si l'exploitation reste limitée.....	438
b) L'exploitation du bois : une importance accordée à l'activité.....	439
2) La Convention des Carpates : une exploitation valorisée, mais tempérée des forêts de montagne.....	440
 Section 2. Le besoin d'infrastructures spécifiques aux enjeux des zones de montagne.....	443
Paragraphe 1. Le tourisme de montagne : une activité lucrative valorisant les spécificités régionales.....	444
A. Un tourisme de masse alpin historiquement ancré : une tendance à équilibrer.....	446
1) Une tolérance pragmatique pour le tourisme de masse dans les Alpes.....	446
a) Le développement durable du tourisme alpin.....	446
b) L'objectif d'équilibre entre le tourisme intensif et extensif précisé par le Comité de vérification de la Convention alpine.....	447
2) Une volonté d'équilibrer le développement des infrastructures touristiques.....	450
a) La gestion des flux touristiques dans les Alpes : une prévention essentielle de la surexploitation.....	450
b) Les pratiques sportives.....	452
B. Le tourisme dans la Convention des Carpates : des principes généraux à préciser.....	454
Paragraphe 2. Un développement contrôlé des réseaux de transport et d'énergie : des infrastructures améliorant la qualité de vie des montagnards.....	458
A. L'énergie durable dans les montagnes : une thématique du DTM en voie d'émergence.....	458
1) Les principes généraux reconnus de manière large par les normes du DTM.....	459
2) La transition énergétique dans les Alpes : un développement limité accompagné d'innovations.....	460

B. Le transport dans les Alpes et les Carpates : deux approches à distinguer.....	462
1) La Convention alpine : une vision « holistique » des transports alpins.....	463
2) La Convention des Carpates : un objectif de développement d'un réseau de transport de qualité.....	466
a) Un développement des transports dans les Carpates financé par les bénéficiaires.....	467
b) Une articulation cohérente des différents modes de transport dans les Carpates.....	469
 Conclusion de chapitre : Le développement économique dans le DTM : des objectifs durables dans le cadre d'un droit en évolution	474
 Conclusion générale : Un <i>corpus</i> doté d'un cadre théorique et institutionnel mondial à concrétiser à l'échelon local.....	476
 BIBLIOGRAPHIE GENERALE.....	486

