



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi sur l'action publique  
en vue d'un développement durable (Agenda 21)**

(Du 22 juin 2006)

---

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

## **1. RAPPEL**

En date du 20 mars 2002, le groupe socialiste a déposé le projet de loi 02.116, loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (Agenda 21).

Ce projet a été transmis à la commission législative qui a adressé son rapport au Grand Conseil le 14 avril 2005. Par 7 voix contre 6, la commission législative décidait de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi.

Lors de sa séance du 31 août 2005, le Grand Conseil a refusé de suivre la commission par 58 voix contre 54, et a renvoyé le dossier à la commission législative pour nouvel examen.

## **2. RESUME DES DEBATS EN PLENUM**

Le représentant des auteurs du projet de loi a rappelé que la notion d'Agenda 21 remonte à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992). Ce rapport constatait que les problèmes environnementaux sont essentiellement dus à la grande pauvreté qui prévaut dans le Sud et aux modes de consommation et de production non durables pratiqués dans le Nord. Il demande une stratégie qui permette de conjuguer développement durable et environnement. La conférence de Rio adoptait alors cinq documents permettant d'atteindre cet objectif, dont l'un constitue une plate-forme d'action appelée Agenda pour le XXI<sup>e</sup> siècle ou Agenda 21. Il rappelle qu'au niveau national, la Confédération est chargée par la Constitution de favoriser le développement durable et que les Chambres fédérales ont adopté une motion demandant au Conseil fédéral d'encourager la mise sur pied d'Agendas 21 locaux par les cantons et les communes. Il constate que tous les cantons à l'exception de Glaris, Saint-Gall, Uri et Neuchâtel ont engagé des démarches pour établir un Agenda 21 cantonal. Il reconnaît que le canton de Neuchâtel se préoccupe du développement durable et que bon nombre d'actions sont déjà menées, mais il estime que l'adoption d'une loi serait une suite logique de ce qui a déjà été entrepris. Il est suivi dans ce raisonnement par le représentant PopVertsSol qui considère qu'une loi permettrait de transformer un souci vague en principe fort. Les bénéfices que pourrait en retirer le canton seraient importants tant en termes d'image que d'efficacité sur le terrain: une loi favoriserait notamment une meilleure transversalité des services cantonaux.

Les porte-parole des partis de droite ont rappelé les raisons pour lesquelles ils ne voulaient pas d'une loi instituant les principes d'un Agenda 21:

- L'argumentation sur laquelle repose la nécessité d'établir des Agendas 21 est partielle, partielle, voire erronée et de surcroît conservatrice.

- Le projet risque d’entraîner des coûts – l’Etat devant veiller à l’application de l’Agenda et inciter des tiers à agir – alors même que notre canton pratique depuis longtemps une politique visant le développement durable dans les domaines de l’eau et de l’énergie renouvelable par exemple.
- La loi est superfétatoire puisque l’article 5 de la Constitution neuchâteloise stipule déjà le respect du développement durable; un label Agenda 21 n’apporterait rien de plus, si ce n’est des dépenses supplémentaires.
- Dans le contexte actuel, une telle loi n’est pas prioritaire et en fin compte ne vise qu’à se donner bonne conscience.

Pour le Conseil d’Etat, un Agenda 21 serait l’occasion de mettre sur pied un guide et des directives qui permettraient d’inciter les collaborateurs de l’Etat, le Conseil d’Etat et les député-e-s à avoir en tête dans tout projet les trois dimensions du développement durable: l’économie, le social et l’écologie.

Au terme d’un débat quelque peu crispé, on peut conclure que sur le fond, tout le monde s’accorde à dire qu’il y a lieu d’agir dans le respect des principes du développement durable; mais les parties en présence ne sont pas d’accord sur les moyens à mettre en oeuvre.

### 3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative a examiné ce dossier lors de 5 séances, les 21 octobre, 21 novembre 2005, 24 février, 24 mars et 22 juin 2006 pour l’adoption du présent rapport dans la composition suivante:

Président:	M. Michel Bise
Vice-président:	M. Raphaël Comte
Rapporteuse:	M <sup>me</sup> Anne Tissot Schulthess
Membres:	M. Mario Castioni
	M. Frédéric Cuche
	M <sup>me</sup> Fabienne Montandon
	M. Armand Blaser
	M. Marc-André Nardin
	M. Philippe Bauer
	M. Philippe Gnaegi
	M. Francis Monnier
	M <sup>me</sup> Veronika Pantillon
	M. Alain Bringolf
	M. Bernhard Wenger
	M. Walter Willener

Dès le 13 décembre 2005, M. Walter Willener a remplacé M. Didier Calame, démissionnaire.

M. Fernand Cuche, conseiller d’Etat, chef du Département de la gestion du territoire, et le chef du service juridique ont également participé à ces séances.

Les membres de la commission ont reçu copie du rapport 02.116 de la commission législative du 14 avril 2005 "Agenda 21", l’extrait des débats du Grand Conseil de la séance du 31 août 2005, les notes de séance des travaux de la précédente commission législative ainsi qu’un document relatif à la présentation synthétique des processus de mise en oeuvre de l’Agenda 21 dans les cantons romands.

La commission législative ayant reçu l’ordre du Grand Conseil d’entrer en matière sur la loi, elle doit la passer en revue et l’adapter le mieux possible pour répondre aux diverses sensibilités.

#### **4. POINT DE VUE DU CONSEIL D'ETAT**

Le Conseil d'Etat ouvre les feux en confirmant que sa position est d'entrer en matière sur le projet de loi, mais il émet les réserves liées aux difficultés financières du canton et des communes. A cet égard, il faudra reprendre l'alinéa 2 de l'article 7, en envisageant par exemple un financement privé pour le concours et les bourses. Il émet aussi des réserves à propos de l'article 8 "Indicateurs du développement durable", en précisant que les évaluations doivent se faire avec les moyens du bord. Il juge par contre très important que les enjeux du développement durable soient intégrés dans l'enseignement.

#### **5. PROJET DE LOI**

Après un long débat où chacun campe sur ses positions, en déclinant en détails et sur un air connu les divers arguments déjà évoqués dans le débat du Grand Conseil, la commission décide d'entrer dans le vif du sujet en examinant les amendements proposés à gauche et à droite.

Les points suivants ont plus particulièrement été discutés:

##### *Loi-cadre ou droit subjectif*

La formulation de l'article premier pourrait-elle permettre à des privés de s'y référer, par exemple pour appuyer un recours? Après examen, la commission conclut qu'il s'agit d'une loi-cadre qui fixe des objectifs auxquels l'Etat doit tendre et qu'elle n'instaure pas un droit subjectif pour les individus; elle ne pourrait donc être invoquée en justice. Le service juridique a proposé une nouvelle formulation afin de lever toute ambiguïté sur cette question.

##### *Agenda 21 et programme de législature*

Les articles 3, 4 et 5 ont fait l'objet d'une nouvelle rédaction qui tient compte du fait que la commission souhaite que le Conseil d'Etat intègre l'Agenda 21 à son programme de législature et qu'il n'en fasse donc pas un rapport séparé.

##### *Comité de pilotage*

Un nouvel article (amendement) demandant la création au sein de l'administration cantonale d'un comité de pilotage interdépartemental a été mis en discussion. Pour les auteurs de cet amendement, cette précision est fondamentale, car les décisions à prendre sont transversales et ne touchent pas qu'un seul département. Au terme de la discussion, il apparaît cependant que l'expression de "comité de pilotage" peut être mal ressentie. La commission préfère s'en tenir à un article qui garantit la coordination des projets au sein de l'administration (nouvel article 5). Il s'agira ensuite de définir à l'interne le département chargé de cette coordination.

##### *Opportunité d'un rapport d'évaluation*

Faut-il prévoir un rapport des actions menées dans le cadre de l'Agenda 21 ou ne suffirait-il pas de faire figurer l'état d'avancement des différents objectifs dans les rapports de gestion annuels des départements? Certains estiment qu'il est souhaitable que l'Agenda 21 apparaisse dans le rapport annuel de chaque département, mais qu'un rapport global d'évaluation est nécessaire aussi, si possible en fin de législature. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il n'engagera pas de frais pour ces rapports d'évaluation et qu'il ira chercher des critères de mesures en sollicitant les services cantonaux. L'évaluation globale se fera dans le département désigné et il est donc logique de mentionner ce rapport d'évaluation à l'article 12. La commission décide de laisser toute latitude au Conseil d'Etat quant au moment où cette évaluation doit être présentée.

### *Encouragement à la mise sur pied d'Agendas locaux*

Certains commissaires ne souhaitent tout simplement pas que la loi fasse référence à l'encouragement d'Agendas locaux, estimant que les communes n'ont pas attendu une loi-cadre cantonale pour aller de l'avant. Ils craignent des coûts supplémentaires. Le Conseil d'Etat estime de son côté que le canton peut jouer un rôle important dans la volonté de mettre sur pied des Agendas locaux, en apportant le soutien de ses services, des informations diverses ainsi qu'en coordonnant certaines actions, tout cela sans création de poste supplémentaire. Dans un souci d'apaisement, la commission décide de renoncer au verbe "soutenir" des articles 7 et 8, et de s'en tenir à la notion d'encouragement.

### *Institution d'un prix Agenda 21*

Faut-il instituer un prix Agenda 21? Si certains commissaires se déclarent prêts à renoncer à l'institution de bourses, ils tiennent néanmoins à ce qu'un prix soit institué et se déclarent ouverts à ce que son financement soit assuré à 50% par des fonds privés. La majorité de la commission (9 voix contre 4 et 1 abstention) se rallie à cette proposition. La minorité juge que ce prix n'est pas nécessaire et que de surcroît l'institution d'un tel prix n'a pas à figurer dans une loi.

### *Indicateurs du développement durable*

Certains considèrent que la référence à des indicateurs n'a rien à faire dans une loi. D'autres relèvent que ceux-ci existent déjà, par exemple au niveau de la Confédération et qu'il faudrait donc éviter d'en inventer de nouveaux. Le Conseil d'Etat confirme qu'il n'a pas l'intention de réinventer la roue et insiste sur le fait que ces indicateurs pourront aussi être mis à disposition des communes et des privés, dans l'esprit de la fonction d'encouragement que l'Etat entend assurer.

### *Formation des enseignants*

Certains sont franchement opposés à l'idée d'introduire cette idée de formation des enseignants en matière de développement durable. Ils y voient l'occasion de créer des modules d'enseignement supplémentaires avec les coûts que cela engendrerait. La commission se rallie à une formulation plus générale qui garantit une bonne information à tous les niveaux de formation.

### *Subventions*

L'article 10 suscite plusieurs réactions, puisqu'il a été dit à plusieurs reprises que cette nouvelle loi ne devrait pas engendrer de dépenses significatives. Le service juridique nous rappelle que cette disposition provient de la loi-cadre sur les subventions qui oblige dans toute disposition législative de définir les catégories dans lesquelles les subventions peuvent se placer, lorsqu'une loi prévoit une aide financière si petite soit-elle; dans le cas d'espèce, il s'agit notamment de l'institution d'un prix.

## **6. CONCLUSIONS**

Au terme de longues discussions qui auraient pu paraître fastidieuses à certains, une loi-cadre a pu être mise sous toit et adoptée par 11 voix contre 1 et 2 abstentions. En cette année des 40 ans du Décret sur la protection des sites naturels du canton, chaque membre de la commission a mis de l'eau dans son vin et on peut espérer que le consensus trouvé sera aussi marqué du sceau de la durabilité.

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 22 juin 2006, à l'unanimité de ses membres, et recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 22 juin 2006

Au nom de la commission législative:

*Le président,*  
M. BISE

*La rapporteuse,*  
A. TISSOT-SCHULTHESS

---

## Loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (Agenda 21)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu le programme d'action pour le XXI<sup>e</sup> siècle (Agenda 21) adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable à Rio, en juin 1992;

vu l'article 73 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999;

vu l'article 5, alinéa 2, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

sur la proposition de la commission législative, du 22 juin 2006,

*décrète:*

- But **Article premier** <sup>1</sup>L'ensemble des activités de l'Etat s'inscrit dans la perspective d'un développement de la société neuchâteloise qui préserve la possibilité pour l'ensemble des habitants de la planète et des générations futures de répondre à leurs propres besoins.
- <sup>2</sup>Les principes de convergence et d'équilibre durable entre efficacité économique, solidarité sociale et responsabilité écologique guident l'Etat dans l'accomplissement de ses tâches.
- Convergence des politiques publiques **Art. 2** Dans tous les domaines de l'action publique, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat veillent à la cohérence des objectifs poursuivis et des modalités adoptées avec la perspective d'un développement durable.
- Agenda 21 de l'Etat  
1. Elaboration **Art. 3** Après consultation des milieux intéressés, le Conseil d'Etat établit un Agenda 21 qui fixe les objectifs à atteindre et définit les actions pour y parvenir.
2. Intégration dans le programme de législature **Art. 4** <sup>1</sup>L'Agenda 21 est intégré au programme de législature établi par le Conseil d'Etat.
- <sup>2</sup>Ses conséquences financières sont prises en compte dans le plan financier qui accompagne le programme de législature.
3. Coordination **Art. 5** Le Conseil d'Etat coordonne les projets et les actions menés par l'Etat dans le cadre d'Agenda 21.
- Agendas 21 locaux **Art. 6** L'Etat encourage la mise sur pied par les communes de programmes spécifiques en vue d'un développement durable dans leur domaine de compétence.
- Encouragement aux initiatives privées **Art. 7** <sup>1</sup>L'Etat encourage la réalisation de projets spécifiques en vue d'un développement durable par des personnes physiques ou morales.

<sup>2</sup>A cette fin, il institue notamment un prix annuel distinguant un projet dont la réalisation a été particulièrement significative.

<sup>3</sup>Le financement de ce prix doit être assuré par des fonds privés à hauteur de 50% au moins.

Indicateurs du développement durable

**Art. 8** L'Etat utilise un système d'indicateurs de développement durable pour évaluer ses activités.

Formation et information

**Art. 9** L'Etat favorise progressivement l'intégration d'une perspective d'un développement durable dans la formation et contribue à l'information de la population.

Catégorie des subventions

**Art. 10** Les éventuelles prestations pécuniaires et les autres avantages économiques qui sont accordés par l'Etat en application de la présente loi sont des aides financières, au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre *b*, de la loi sur les subventions, du 1<sup>er</sup> février 1999.

Autorités d'application

**Art. 11** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'application de la présente loi.

<sup>2</sup>Il désigne le département chargé d'assumer les tâches dévolues à l'Etat en matière d'Agenda 21.

Information et rapport d'évaluation

**Art. 12** <sup>1</sup>Le département désigné intègre dans son rapport annuel de gestion une information sur les actions menées en vue d'un développement durable.

<sup>2</sup>Il établit, selon les besoins, un rapport d'évaluation.

Dispositions transitoires

**Art. 13** <sup>1</sup>Pour la législature 2005-2009 et après consultation des milieux intéressés, le Conseil d'Etat établit un Agenda 21 distinct du programme de législation.

<sup>2</sup>L'Agenda 21 doit être présenté au Grand Conseil pour un débat jusqu'au 31 décembre 2007.

Référendum facultatif

**Art. 14** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation et exécution

**Art. 15** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

<sup>2</sup>Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*La présidente,*

*Les secrétaires,*