



## Point no 15 de l'ordre du jour

# Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif à la motion « Pour une prise en considération du développement durable dans la Commune de Milvignes »

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les conseillers généraux,

## 1. Introduction

À l'occasion de la séance du Conseil général du 27 avril 2017, votre Autorité a porté son attention sur une motion déposée par le groupe « PS-Les Verts » et portant sur « [...] *une prise en considération du développement durable dans la Commune de Milvignes* ». Cette motion était soutenue par la signature de douze membres de l'autorité législative communale. Le texte de la motion, reproduit intégralement à l'annexe 1 du présent document, demandait au Conseil communal d'étudier l'opportunité de créer une commission *ad hoc* chargée de porter une attention particulière à quatre thèmes spécifiques : l'environnement, le développement durable, la mobilité et les déchets.

En outre, un amendement déposé par le groupe « La Grappe », motivé essentiellement par une prise en compte des problématiques fonctionnelles au sein des instances politiques communales, prévoyait l'inclusion des quatre domaines précités au sein des commissions du Conseil général prévues dans le Règlement général de Commune. La motion ainsi amendée, reproduite *in extenso* dans l'annexe 2 du présent rapport, a été acceptée par 18 voix favorables, 16 voix défavorables et 2 abstentions.

Ainsi, charge a été donnée au Conseil communal d'étudier l'opportunité d'inclure au sein des commissions du Conseil général existantes, les quatre thématiques supplémentaires que sont l'environnement, le développement durable, la mobilité et les déchets. La motion ayant été acceptée en date du 27 avril 2017, le Conseil communal, dans le respect des délais fixés par le Règlement général de Commune, vous remet ce document expliquant ses réflexions à ce sujet.

## 2. Analyse et circonscription

### 2.1. Débats

Tel que mentionné au chapitre précédent, c'est à l'occasion de la séance du Conseil général du 27 avril 2017 que la motion discutée a été déposée et approuvée après débat. Afin de définir la volonté initiale des motionnaires, mais également la volonté des membres ayant soutenu l'amendement, il convient de se référer, avant toute chose, aux avis exprimés lors de la séance susmentionnée.

M. Sigg, conseiller général, défendant la motion au nom du groupe « PS-Les Verts » a précisé certains éléments qu'il convient de rappeler, notamment le fait que « *Le développement durable et l'environnement sont des thèmes qui nous concernent (...) afin de construire un avenir durable pour nos enfants (...) [et] la Commune a (...) un rôle important à jouer. (...) il est nécessaire de prendre en compte ces aspects dans les projets et les actions réalisés par la Commune, les collectivités devant montrer l'exemple. Si les commissions existantes peuvent intégrer (...) [ces thèmes] durant leurs débats, (...) [ils] ne sont pas [spécifiés] dans leurs missions. De plus, (...) [il faut considérer] que c'est au moment de la conception des projets et des actions que ces aspects doivent être pris en compte.*

*Par ailleurs, (...) les thèmes de la mobilité et de la politique des déchets ne sont traités par aucune commission existante ».*

De même, au moment de la défense de sa proposition d'amendement, le groupe « La Grappe », par la voix de Mme Decnaeck, conseillère générale, a exprimé certains éléments importants pour la compréhension de la proposition, notamment le fait que pour « *assurer un cadre de vie agréable, sain et durable (...) [l]es moyens peuvent être divers, mais (...) [que la proposition des motionnaires] est un pas de plus dans cette direction. (...) la Grappe (...) [est] convaincue qu'il est indispensable d'inscrire (...) [l'environnement, le développement durable, les déchets et la mobilité] dans notre législation ».*

En outre, l'amendement accepté par votre autorité fait référence à l'art. 73 de la Constitution fédérale (RS 101) intitulé « Développement durable » et exprimé en ces termes : « *La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain ».*

## **2.2. Texte de la motion**

La motion amendée, telle qu'acceptée, prévoit quatre thèmes principaux à intégrer dans les commissions permanentes existantes. Ces thèmes sont les suivants : l'environnement, le développement durable, les déchets et la mobilité.

Il convient donc, à ce stade, de définir chacun de ces termes pour les distinguer et les intégrer spécifiquement au fonctionnement communal. Cette précision est le propos des quatre chapitres suivants.

### **2.2.1. De l'environnement**

Ce terme, très utilisé dans de nombreux débats, reste difficile à définir pour lui-même. En effet, Michel Prieur, spécialiste du droit de l'environnement, définit ce mot comme étant une « notion caméléon ». Cette idée est confortée, dans le débat public, par l'accompagnement fait du mot « environnement » au moyen d'autres vocables, comme l'écologie, la nature, la qualité de la vie, le cadre de vie ou encore le patrimoine.

L'environnement, grand absent des définitions juridiques, se détermine, selon le dictionnaire « Larousse » comme étant « *l'ensemble des conditions naturelles et culturelles susceptibles d'agir sur les organismes vivants et les activités humaines* ». Si l'on en croit l'article premier de la Loi sur la protection de l'environnement (ci-après « LPE » ; RS 814.01), cette dernière « (...) *a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol* ».

Ainsi, il serait possible de comprendre l'environnement, au sens de cette motion, comme étant par extension toutes les conditions extérieures susceptibles d'agir sur les organismes vivants, leurs biocénoses et leurs biotopes.

### **2.2.2. Du développement durable**

La première mention claire de la notion de développement durable remonte à 1987, dans un rapport remis par la Commission des Nations-Unies pour l'environnement et le développement, sous le titre « Notre Avenir commun », aussi nommé « Rapport Brundtland ». C'est également à ce moment qu'est

définie clairement la notion de développement durable comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ».

Sans entrer dans les détails de la définition acceptée dans le monde juridico-politique helvétique, il convient de rappeler que cette notion est considérée comme « ouverte ». Elle permet donc des interprétations temporaires et contextuelles. Ainsi que mentionné dans le rapport de l'Office fédéral de la Statistique dénommé « Le développement durable en Suisse – Indicateurs et commentaires », cette notion doit reposer sur l'indivisibilité des droits de la personne humaine sans égard pour les frontières spatiales ou temporelles. Ce fondement repose sur deux aspects distincts, mais interdépendants, que sont d'abord la création et le maintien d'une existence digne pour tous les êtres humains, et ensuite la préservation et la garantie à long terme des conditions d'existence écologiques, matérielles et culturelles nécessaires au libre épanouissement de la personnalité.

### **2.2.3. Des déchets**

En regard des thèmes abordés ci-dessus, il apparaît que la question des déchets peut sembler, de prime abord, plus simple. L'art. 7 al. 6 LPE précise que « *Par déchets, on entend les choses meubles dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public* ».

Partant de cette définition, le champ d'application de cette motion est relativement large. Il convient donc encore de préciser que la notion de déchets est traitée dans une ordonnance dédiée qu'est l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (ci-après « OLED » ; RS 814.600), qui précise trois axes spécifiques pour l'application au domaine des déchets. Ainsi, afin de circonscrire cette notion à un champ adapté et mesuré, il convient de prendre en compte ces axes définis à l'art. 1 OLED qui se détaille comme suit : « *la présente ordonnance vise : a. à protéger les hommes, les animaux, les plantes et leurs biocénoses ainsi que les eaux, le sol et l'air contre les atteintes nuisibles ou incommodantes dues aux déchets ; b. à limiter préventivement la pollution de l'environnement par les déchets ; c. à promouvoir une exploitation durable des matières premières naturelles par une valorisation des déchets respectueuse de l'environnement* ».

### **2.2.4. De la mobilité**

Le terme de mobilité peut être considéré comme le « *caractère de ce qui peut se mouvoir ou être mû, changer de place, de position* » selon le dictionnaire « Larousse ». Partant, il convient, afin de le rapprocher d'une autre notion connexe, de lui adjoindre le principe de transport. En effet, ce dernier terme est bien plus présent dans le monde politico-juridique.

Pour trouver la définition des termes de mobilité et de transport, il convient de se référer aux cadres d'orientation 2040 établis par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication dans un rapport dénommé « Avenir de la mobilité en Suisse : cadre de référence 2040 du DETEC », qui précise que la mobilité décrit « *la capacité de (se) déplacer, soit la possibilité de (se) déplacer et la propension à (se) déplacer, des personnes et des biens dans l'espace géographique* ». Le transport est « *la réalisation concrète de la mobilité sous forme de changement effectif de lieux, de personnes et de biens utilisant de l'énergie. Ces flux de transport peuvent être mesurés* ». Il reste encore important, selon les termes de ce rapport, de ne pas mettre de côté l'aspect de communication, qui doit rester un élément connexe à ces deux thèmes, notamment en faveur de

« (...) l'impact d'une meilleure transmission des données sur les comportements de mobilité et les transports et des systèmes en lien direct avec la gestion du trafic ».

### **3. Traitement**

Fort de ces constatations, le Conseil communal a choisi, dans le but de répondre à la volonté de votre Autorité, de profiter de la révision du Règlement général de la Commune de Milvignes pour intégrer ces quatre thèmes. Cette suggestion avait, par ailleurs, été également soulevée par M. Sigg lors de son intervention le 27 avril 2017 précisant que « [l]e nouveau règlement communal étant actuellement en phase de finalisation, il s'agit (...) du bon moment pour y intégrer les thématiques liées au développement durable et à l'environnement ».

Ainsi que mentionné dans la motion amendée telle qu'acceptée, le Conseil communal a ajouté au sein des commissions permanentes les thèmes susmentionnés textuellement ou non. En effet, les deux commissions permanentes concernées par ces thèmes seront respectivement la future Commission des travaux publics, des énergies et de l'environnement, et la future Commission d'urbanisme, des bâtiments et de la mobilité.

#### **3.1. Commission d'urbanisme, des bâtiments et de la mobilité**

L'art. 121 du Règlement général de Commune (ci-après « RGC »), dans la mouture acceptée par votre Autorité lors de la séance du 22 février 2018, stipule ce qui suit : « 1. La Commission d'urbanisme, des bâtiments et de la mobilité compte sept membres, dont quatre au moins sont conseillers généraux. 2. Ses attributions sont fixées par la législation cantonale et la réglementation communale spécifique ».

Certes, le texte reste large dans l'inclusion du thème de la mobilité. Toutefois, cette mention et plus précisément l'al. 2 prévoient que la mobilité devra faire l'objet d'une attribution détaillée, dans la législation cantonale ou dans la législation communale. À ce jour, il est effectif que notre législation communale reste muette sur cette question, toutefois, le Conseil communal, sous réserve de la compétence de votre Autorité, dans le cadre des échéances fixées, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, ne saura manquer de préciser cet aspect.

Parallèlement, cette mention fait exister une commission responsable de la gestion de la mobilité. Eu égard aux considérations relatives à la mobilité exprimées plus haut (*infra* 2.2.4.), il appartiendra à cette commission de statuer sur tous les projets étant liés avec la mobilité ou les transports. Ceci sans égard aux connexions pouvant exister, dans le projet, avec d'autres thèmes ou encore, sans égard au mode de transport employé. Et ce, durant tout l'intervalle où la législation communale restera muette sur les attributions spécifiques de la Commission d'urbanisme, des bâtiments et de la mobilité.

#### **3.2. Commission des travaux publics, des énergies et de l'environnement**

L'art. 120 RGC, dans la mouture acceptée par votre Autorité lors de la séance du 22 février 2018, stipule ce qui suit : « 1. La Commission des travaux publics, des énergies et de l'environnement compte sept membres dont quatre au moins sont choisis parmi les conseillers généraux. 2. Elle est consultée notamment sur : a) tous les travaux importants à effectuer aux réseaux de distribution de l'eau, de l'électricité et de l'épuration ; b) toute modification des tarifs relatifs à ces services ; c) toute convention avec les fournisseurs et les réseaux de distribution avoisinants ; d) tous les travaux importants à

*effectuer sur le domaine public ; e) tous les travaux importants à effectuer sur les objets du patrimoine administratif et financier ; f) la stratégie énergétique ; g) les impacts environnementaux manifestes ».*

À la lecture de cet article, il apparaît qu'aucun des trois thèmes restants, à savoir l'environnement, le développement durable ou les déchets, ne sont explicitement mentionnés comme étant de la compétence de cette commission.

Toutefois, l'insertion de la lettre « g) les impacts environnementaux manifestes » offre une certaine latitude de compétence. Cette association de vocables mérite toutefois d'être précisée, notamment dans la compréhension de son étendue.

Les impacts environnementaux sont compris comme étant l'ensemble des modifications qualitatives, quantitatives et fonctionnelles de l'environnement. Ceci sans égard au critère de valeur de ces modifications. En outre, ces modifications peuvent intervenir dans un laps de temps s'étalant de la conception du phénomène concerné jusqu'à son extinction. La chercheuse Florence DEPREST définit, dans son ouvrage intitulé « Enquête sur le tourisme de masse : l'écologie face au territoire » paru en 1997, trois formes de perturbations qui se subdivisent ainsi :

- Perturbations minimales : la structure même du système concerné n'est pas considérablement impactée, le système pourra retrouver un équilibre préalable ;
- Perturbations importantes : la structure et le système sont considérablement impactés, deux issues sont possibles :
  - Les modifications débouchent sur la création d'un nouveau système menant à un nouvel équilibre. L'équilibre dynamique du système est retrouvé et est différent de l'ancien ;
  - Les modifications débouchent sur un système dont le fonctionnement génère un déséquilibre dynamique.

Ces considérations, même si elles peuvent sembler très éloignées du sujet traité, s'inscrivent précisément dans l'effort de cadre que souhaite définir le Conseil communal afin d'amener un fonctionnement aussi paisible que possible entre les organes communaux. Il ressort de cette illustration que seules les perturbations importantes entrent dans la précision « manifeste » imposée par l'art. 120 RGC. Ainsi, il convient de considérer que la notion d'impact environnemental peut se manifester, notamment, dans les domaines de l'environnement, du développement durable et des déchets, telles que ces notions ont été développées plus haut (*infra* 2.2.1., 2.2.2. et 2.2.3.).

Par ailleurs, la frontière entre une perturbation minimale et une perturbation importante se définit après analyse de plusieurs critères que nous pouvons citer ici, de façon non exhaustive : étendue de l'impact, niveau d'incertitude, intensité de la modification, durée de l'impact, ampleurs des modifications, ... Il appartiendra donc au Conseil communal d'évaluer ces critères et définir le type de perturbation concernée pour soumettre, si nécessaire, le projet à la sagacité de la Commission des travaux publics, des énergies et de l'environnement.

### **3.3. Mise en œuvre**

Dans le but de viser, mais sans y prétendre, l'exhaustivité de l'analyse, il convient encore de rappeler que le Règlement général de Commune, accepté à une très large majorité, prévoit en son art. 137 que « [l]e nombre des membres des commissions permanentes demeure celui fixé par le Règlement général du 17 décembre 2012 jusqu'à la fin de la législature en cours ».

Cette disposition, spécifiques aux commissions permanentes, ne traite que du nombre de commissaires dans lesdites commissions et non de leurs attributions. Il convient donc de considérer l'art. 136 RGC qui prévoit que « 1 [l]e présent règlement abroge et remplace celui du 17 décembre 2012 ainsi que

*toutes dispositions contraires. 2. Il deviendra exécutoire dès qu'il aura subi l'épreuve référendaire et qu'il aura été sanctionné par le Conseil d'État* ». L'épreuve du délai référendaire étant passé avec succès et le nouveau règlement ayant été transmis au Conseil d'Etat pour sanction, mais aucune décision de la part de ce-dernier n'a, à ce jour, été enregistrée.

Partant, il convient de considérer que les différentes assertions énoncées plus haut sont applicables, pour la question des thèmes, dès la sanction du Conseil d'État. Toutefois, dans un esprit constructiviste, tel qu'il a animé le Conseil communal dès le début de la législature actuelle, ce dernier s'autorisera à soumettre dès à présent, s'il l'estime nécessaire, à la sagacité des commissaires, les thèmes mentionnés plus haut.

#### **4. Conclusion**

Considérant que la motion amendée a été acceptée par votre Autorité en date du 27 avril 2017 et que le Conseil communal dispose d'un délai légal, fixé par le Règlement général de Commune, d'une durée d'un an, il appert que le présent rapport soumis à votre Autorité en date du 31 mai 2018 répond au délai fixé, étant entendu qu'aucune séance de votre Autorité n'a été convoquée dans l'intervalle.

Par ailleurs, considérant que les différents éléments évoqués ci-dessus permettent de répondre à la volonté exprimée par votre Autorité le 27 avril 2017, le Conseil communal vous prie de classer la motion intitulée « Pour une prise en considération du développement durable dans la Commune de Milvignes ».

Le Conseil communal

Colombier, le 27 mars 2018

## Annexe 1

### Motion pour une prise en considération du développement durable dans la commune de Milvignes

Voici près de cinq ans que la commune de Milvignes existe et que sa gestion politique est en place. Avec la fusion, plusieurs commissions ont vu le jour (ex. commission financière, commission technique, etc.), mais nous constatons que les domaines de l'environnement, du développement durable, des déchets et de la mobilité ne sont traités par aucune d'entre elles. Ces sujets sont pourtant importants pour la population afin de lui assurer un cadre de vie agréable, sain et durable. D'ailleurs, ces thématiques sont souvent évoquées lors des séances du Conseil général.

Nous demandons donc au Conseil communal d'envisager la création d'une commission ad hoc.

Nous souhaitons que cette commission puisse notamment :

- Avoir une vision d'ensemble des actions en faveur de la durabilité dans la commune ;
- Proposer des actions concrètes en vue de stimuler la politique communale sur les thématiques de durabilité ;
- Proposer des aménagements pertinents qui tendent à améliorer le bien-être de la population ;
- Proposer des actions concrètes en vue de renforcer la culture de la durabilité au sein de la commune ;
- Proposer des actions concrètes afin de réduire les impacts directs et indirects des activités de la commune ;
- Veiller à ce que les propositions retenues par le Conseil général et le Conseil communal soient suivies d'effets mesurables et proposer les éventuelles mesures correctives ;
- Etc.

Milvignes, le 7 avril 2017

**Auteurs :** Daniel Sigg et Claude Grimm

**Autres signataires :** Roxane Kurowiak, Eric Chédel, Philippe Weissbrodt, Marianne Guillaume-Gentil, Sylviane Robert Volpato, Isabel Ehrbar, Jean-François Kunzi, Mauro Vida, Agnès Decnaeck, Daniel Bena

## **Annexe 2**

### **Motion pour une prise en considération du développement durable dans la commune de Milvignes**

Voici près de cinq ans que la commune de Milvignes existe et que sa gestion politique est en place. Avec la fusion, plusieurs commissions ont vu le jour (ex. commission financière, commission technique, etc.), mais nous constatons que les domaines de l'environnement, du développement durable, des déchets et de la mobilité ne sont traités par aucune d'entre elles. Ces sujets sont pourtant importants pour la population afin de lui assurer un cadre de vie agréable, sain et durable. D'ailleurs, ces thématiques sont souvent évoquées lors des séances du Conseil général.

Nous demandons donc au Conseil communal d'envisager l'intégration des domaines précités dans les commissions permanentes existantes. Partant, et en application de l'art. 73 Cst. féd., toutes les autorités de la Commune devraient œuvrer à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain (art. 73 Cst. Féd.). Elles devraient rechercher à privilégier les solutions ménageant l'environnement.

Nous souhaitons que les commissions puissent notamment :

- Avoir une vision d'ensemble des actions en faveur de la durabilité dans la commune ;
- Proposer des actions concrètes en vue de stimuler la politique communale sur les thématiques de durabilité ;
- Proposer des aménagements pertinents qui tendent à améliorer le bien-être de la population ;
- Proposer des actions concrètes en vue de renforcer la culture de la durabilité au sein de la commune ;
- Proposer des actions concrètes afin de réduire les impacts directs et indirects des activités de la commune ;
- Veiller à ce que les propositions retenues par le Conseil général et le Conseil communal soient suivies d'effets mesurables et proposer les éventuelles mesures correctives ;
- Etc.

Milvignes, le 27 avril 2017