



Direction générale des affaires
institutionnelles et des communes
(DGAIC)

Direction des affaires communales et
droits politiques

Rue Cité-Derrière 17
1014 Lausanne

Municipalité de la commune de Bavois

N/réf. JWI

Lausanne, le 22 février 2022

Avis de droit – Bavois - Motion Schwab

I. En Faits :

Le 8 juin 2021, le conseiller communal Daniel Schwab a déposé une motion relative à un moratoire éolien, ayant les conclusions suivantes :

- La municipalité interdit sur l'ensemble du territoire communal jusqu'au 31.12.2031 la construction de toute éolienne de plus de 50m de hauteur ;
- Tout projet, étude ou entreprise ayant pour but la construction d'éolienne de plus de 50m de hauteur sur la commune de Bavois est interdit jusqu'au 31.12.2031
- La municipalité, dans toutes les possibilités et les limites de ses moyens à disposition, s'oppose à la construction d'éoliennes sur les communes voisines ayant des impacts sur la commune.

Le conseil a pris en considération et renvoyé la motion à la municipalité lors de la séance du 5 octobre 2021.

En date du 29 novembre 2021, la Municipalité a répondu par un rapport-préavis par lequel, elle demande au conseil de prendre acte de sa réponse. En substance, la municipalité explique que la motion est irrecevable car elle contraire au plan directeur cantonal en ce qui concerne les deux premières conclusions. La troisième relève du postulat car n'entrant pas dans une compétence du conseil.

Lors de la séance du conseil du 14 décembre 2021, le conseil a décidé le renvoi de l'objet à une séance ultérieure en attendant d'obtenir un avis de droit sur la réponse donnée dans le rapport-préavis municipal.

II. En Droit :

Conformément à l'art 31 LC, chaque membre du conseil communal peut exercer son droit d'initiative en déposant une proposition, soit :

- a. en déposant un postulat, c'est-à-dire en invitant la municipalité à étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de faire une proposition dans un domaine particulier et de dresser un rapport ;
- b. en déposant une motion, c'est-à-dire en chargeant la municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision de compétence du conseil général ou communal ;
- c. en proposant lui-même un projet de règlement ou de modification d'un règlement ou de partie de règlement ou un projet de décision de compétence du conseil.

Le conseil communal examine si la proposition est recevable. La proposition n'est notamment pas recevable lorsque (art. 32 LC) :

- a. son contenu ne correspond pas à son intitulé, est incomplet ou ne permet pas à la municipalité de se déterminer sur les mesures, l'étude ou le projet requis ;
- b. elle est rédigée en des termes incompréhensibles, inconvenants, injurieux ou illisibles ;
- c. elle n'est pas signée ;
- d. son objet est illicite, impossible ou contraire aux mœurs ;
- e. elle est contraire au droit supérieur, au principe de l'unité de rang, au principe de l'unité de forme ou au principe de l'unité de la matière ; ou
- f. elle porte sur une compétence qui n'entre pas dans les attributions de l'autorité communale concernée par le type de proposition ou sur une compétence exhaustivement attribuée par la loi à une autorité cantonale ou fédérale.

Après avoir entendu l'auteur de la proposition, la municipalité et le président sur la proposition, le conseil statue immédiatement après délibération. Le conseil peut soit (art. 33 LC) :

- a. renvoyer la proposition à l'examen d'une commission chargée de préavis sur la prise en considération et le renvoi à la municipalité. Le règlement du conseil fixe le nombre de membres nécessaires pour demander le renvoi à une commission (un cinquième des membres selon le règlement du Conseil communal de Bavois - art. 59) ;
- b. prendre en considération immédiatement la proposition et la renvoyer à la municipalité, éventuellement assortie d'un délai particulier.

Une fois prise en considération, la municipalité doit impérativement la traiter et y répondre, dans le délai prévu par le règlement dudit conseil (une année selon le règlement communal de Bavois- art. 59) qui suit le dépôt de la proposition, par l'étude ou le projet de décision demandé dans le cadre de la motion. Il est à préciser ici que ce délai n'est qu'un délai d'ordre qui n'a aucune conséquence juridique.

Selon l'art 33 al. 6 LC, les propositions qui, selon la municipalité, contreviennent aux exigences prévues par l'article 32 al. 4 (recevabilité) font l'objet d'un rapport de celle-ci.

En l'espèce, la motion a été prise en considération et renvoyée à la municipalité, laquelle a répondu, dans un délai de 6 mois, par un rapport-préavis comme lui donne la possibilité l'art. 33 al. 6 LC. Cette dernière estime que la motion aurait dû être déclarée irrecevable car contraire aux législations fédérale et cantonale.

L'art. 31 al. 1 let. b LC précise que la motion porte sur une compétence du conseil. Dès lors, il y a irrecevabilité notamment lorsque la proposition est illicite, lorsqu'elle est contraire au droit supérieur ou porte sur une compétence qui n'entre pas dans les attributions de l'autorité communale concernée.

Les tâches du délibérant sont essentiellement listées à l'art 4 LC. Cette liste n'est pas exhaustive car d'autres compétences figurent dans d'autres lois.

Interdiction par la municipalité de toute construction d'éolienne :

En demandant que des mesures soient prises pour interdire durant dix ans les projets éoliens sur le territoire communal de Bavois, la motion va à l'encontre des objectifs de la loi fédérale sur l'énergie (LEne) et de la loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne), cette dernière prévoyant notamment à son art. 17 al. 1 que : « L'Etat et les communes encouragent la production des énergies ayant recours aux agents indigènes et renouvelables ».

Le Plan directeur cantonal (PDCn), bien qu'adopté par le Grand Conseil et approuvé par le Conseil fédéral, ne peut pas être assimilé à une loi formelle. Il n'en demeure pas moins que le PDCn a un effet contraignant pour les communes selon le texte clair de l'art. 9 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) : « Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités ».

Suite à une sélection des sites effectuée entre 2011 et 2013, la commune de Bavois a été retenue dans les 19 sites appelés à accueillir des éoliennes et inscrite dans la mesure F51 du PDCn en tant que site destiné à accueillir des éoliennes. Le Tribunal cantonal a estimé qu'il n'y avait pas lieu de remettre en portée la sélection des sites, effectuée sur des bases objectives (ATC AC.2016.0243 du 30 septembre 2019 consid. 2b). Il découle que le parc éolien de Bavois contribue à la mise en œuvre de la politique énergétique cantonale et fédérale, décisive à la transition énergétique imposée par la Stratégie énergétique 2050.

L'effet du PDCn pour les législatifs communaux peut être décrit de la manière suivante : « Pour les parlements communaux et assemblées communales, la force obligatoire du plan directeur découle du fait que celui-ci est un acte cantonal. Est concernée en premier lieu l'adoption de plans d'affectation dans la mesure où cette tâche incombe au pouvoir législatif (art. 26 al. 2 LAT; art. 47 al. 1 OAT). Cela vaut aussi pour les décisions relatives à la validité des initiatives de planification communales : leur conformité au plan directeur doit également

être examinée. » (Pierre Tschannen, in Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, no 23 ad art. 9). En ce sens, l'expression «son objet est illicite» de l'art. 32 al. 4 LC semble ainsi n'avoir de sens que s'il se réfère à toute réglementation supérieure, de rang cantonal ou fédéral. L'idée est en effet d'éviter qu'une commune commence à réglementer dans un domaine où elle n'est pas compétente. Ainsi, toute mesure prise par une commune, quelle que soit sa forme, qui serait contraire au PDCn, pourrait être qualifiée d'illégale. Au vu de la nature de la motion, qui impose à la Municipalité de donner suite, l'exécutif se trouverait dans l'obligation de prendre des mesures qui vont à l'encontre du PDCn.

De plus, tout plan d'affectation communal (ou modification de plan d'affectation communal) doit être approuvé par le département chargé de l'aménagement du territoire pour être valable. Le département approuve le plan adopté par le conseil communal sous l'angle de la légalité et de sa conformité au PDCn (art. 43 LATC). Si le conseil communal intègre l'interdiction sollicitée par la motion dans un plan d'affectation, ce dernier ne sera pas approuvé par le DIT car contraire au PDCn.

Enfin, les règlements communaux qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le chef de département concerné (art. 94 al. 2 LC). Si le conseil communal intègre l'interdiction sollicitée par la motion dans son règlement des constructions, ce dernier ne sera pas approuvé par le DIT car contraire au PDCn.

Dès lors, la motion doit être déclarée irrecevable sur ce point car contraire au droit supérieur.

Opposition de la municipalité à toute construction d'éolienne

La compétence de décider si la commune doit s'opposer à la construction d'éolienne sur les autres communes appartient à la municipalité conformément à l'art 42 LC. Une motion portant sur une compétence municipale doit être déclarée irrecevable. L'auteur de la proposition devait déposer un postulat sur cet objet.

Par conséquent, la motion est irrecevable car elle n'entre pas dans les attributions de l'autorité communale concernée, soit le conseil.

Procédure :

Comme on l'a vu ci-dessus, la loi donne à la municipalité la possibilité d'établir un rapport d'irrecevabilité, lorsqu'elle constate qu'une proposition qui lui est soumise n'est pas recevable. La municipalité a usé de cette faculté. Elle a répondu par un rapport-préavis aux demandes de la motion en expliquant pourquoi ce qui est demandé est illégal ou irréalisable et en donnant des informations sur les procédures liées à la création d'éoliennes. La réponse demandait au conseil de prendre acte du rapport-préavis.

Ainsi, le conseil doit voter s'il prend acte ou non de la réponse de la municipalité, laquelle constitue une décision municipale qui pourra faire l'objet d'un recours.

III. Conclusions

Au vu de ce qui précède, la réponse de la municipalité déclarant la motion irrecevable n'est pas contraire au droit cantonal.

Lausanne, le 22 février 2022

Copie

- MM. Ramirez et Monnerat, DGTL
- Mme Reimann, DGE
- M. Roy, Préfet du district du Jura-Nord vaudois