

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

**Motion Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant la dynamisation de
la construction de logements – il n'y a pas que l'initiative de l'ASLOCA ou
le contre-projet du Conseil d'Etat qui peuvent faire avancer les choses**

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le 12 mai 2015 de 8h à 9h15 dans la salle de conférence du Château cantonal, Place du Château 1 à Lausanne pour traiter de l'objet mentionnée en titre. Présidée par M. Marc-Olivier Buffat, confirmé dans son rôle de président rapporteur, elle était composée de Mmes les Députées Christa Calpini, Fabienne Freymond Cantone, Jessica Jaccoud (remplace M. Nicolas Mattenberger) et de MM. les députés Jérôme Christen, Régis Courdesse, Michel Desmeules (remplace M. Pierre Volet), Philippe Ducommun (remplace M. Michel Miéville), Yves Ferrari, Nicolas Rochat Fernandez, Maurice Treboux et Claude Alain Voiblet. Mmes Christelle Luisier Brodard, Sylvie Podio et M. Jean-Michel Dolivo étaient excusés.

Cette commission était également chargée de l'étude des objets n°168, projet de loi sur la préservation du parc locatif (LPPL) et n°169, contre-projet direct du Conseil d'Etat à l'initiative populaire de l'Asloca VD. Dans ce contexte, le Département des institutions et de la sécurité (DIS) était représenté par sa cheffe, Mme Béatrice Métraux, accompagnée de Mme Chantal Dupré, cheffe de la division juridique au Service du développement territorial (SDT – DTE), de Mme Corinne Martin, cheffe du Service des communes et du logement (SCL) et de M. Jacques Biermann, chef de division au SCL.

Le Secrétariat général du Grand Conseil était représenté par Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires qui s'est notamment chargée des notes de séance. Qu'elle en soit remerciée.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

En préambule, la motionnaire regrette, en raison notamment du temps perdu (texte déposé il y a une année) que son texte n'ait pas été traité en tant que tel et qu'il ait été rattaché à la commission en charge de l'étude du paquet logement puisqu'il propose des solutions concrètes à la pénurie de logement qui s'observe actuellement). Elle rappelle ensuite le but de son dépôt, à savoir le fait que les communes disposent souvent de terrains non utilisés et situés en zone d'intérêt public, mais ne permettant pas la construction de logements. Cette situation s'explique notamment par des changements d'orientation urbanistiques ; on observe actuellement une tendance à la décentralisation de nombre d'installations/de bâtiments publics auparavant sis dans les centres ; elle pense notamment aux STEP ou aux écoles. Le déplacement de ce type d'infrastructures laisse parfois des friches, donc des zones à bâtir, en pleine ville, que les communes voudraient utiliser pour faire des logements d'utilité publique, ce qui n'est actuellement pas possible.

La motionnaire souhaite une modification législative qui permette, sous certaines conditions, un assouplissement des normes en vigueur afin d'ouvrir les zones d'utilité publique à la construction de logements d'utilité publique. Elle évoque une jurisprudence du Tribunal fédéral (Arrêt du TF 1C_817/2013 du 21 mars 2014) qui a récemment reconnu qu'une maison d'habitation était conforme à l'affectation d'une telle zone dans la commune de Bitsch en Haut-Valais.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS rappelle en préambule que cette question relève du Département du territoire et de l'environnement. Elle passe ainsi la parole au Service du développement territorial (SDT).

Le service explique que la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) ne fixe pas de cadre précis sur le contenu des ZUP. Les ZUP sont destinées à la réalisation d'équipements généraux d'intérêts publics (tels que des installations sportives, culturelles, des cimetières, bâtiments administratifs, écoles, hôpitaux, parcs de stationnement publics, installations de compostage etc.), selon la jurisprudence en la matière. Exceptionnellement, des logements protégés rattachés à un établissement public peuvent être considérés comme étant conformes à une ZUP. La commission du Grand Conseil qui a étudié le Plan directeur cantonal avait d'ailleurs estimé que ce type de logement pouvait être admis dans une ZUP s'ils étaient rattachés à un centre ou établissement médico-social ou à un hôpital.

Le service rappelle que l'art. 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) précise qu'une zone à bâtir doit répondre à un besoin concret et actuel. Ceci est encore plus vrai pour les ZUP qui peuvent amener les autorités à exercer un droit d'expropriation et dont les normes sur les constructions sont souvent plus rudimentaires ; les règles d'une ZUP sont définies dans le règlement communal en fonction du besoin identifié et de ce que la commune prévoit d'y faire. Les dispositions relatives à telle ou telle ZUP sont donc précisément liées et adaptées à l'affectation prévue dans cette zone. Les règles en vigueur ne sont ainsi généralement pas calibrées pour l'intégration de logements dans les ZUP telles que définies dans les règlements communaux.

Le service précise enfin que l'intégration de logements dans des ZUP aurait pour conséquence en particulier de contourner les exigences de la LAT1 ; les logements sis dans une ZUP n'étant pas pris en comptabilisées dans les réserves, la possibilité de construire des logements en-dehors des zones annoncées à Berne serait augmentée.

La cheffe du DIS rend en outre la commission attentive au fait que la durée du contrôle des loyers (modérés) par l'Etat est limitée à 20 ans.

4. DISCUSSION GENERALE

Le président rappelle deux particularités des ZUP selon les normes en vigueur: elles doivent servir un intérêt public prépondérant, les projets de construction servant des intérêts privés au sens large n'y sont par conséquent pas autorisés.

La commission s'interroge ensuite sur la compatibilité de cette proposition avec les dispositions de la LAT. Un député pose notamment la question de la compensation impérative des m², éventuellement en surfaces d'assolement, en cas de changement des règles relatives aux ZUP pour y intégrer du logement.

Il est précisé que les zones à bâtir ne sont pas compensées dans les surfaces d'assolement. Le SDT ajoute que la conception fédérale des zones à bâtir et des zones de réserve de logements ne sont pas prévues dans des zones à bâtir d'utilité publique, mais dans des zones résidentielles ou mixtes et c'est celles-là qui entrent dans le calcul des réserves. Il serait dès lors plus logique de changer l'affectation des ZUP dont les communes n'ont plus l'utilité et de les affecter en zone résidentielle.

L'auteure de la motion évoque le temps extrêmement long que peut nécessiter un dézonage : sa proposition serait ainsi à même de fortement accélérer les temps de construction de LUP.

Bien que trouvant l'idée intéressante, un député insiste sur l'importance de mettre en place des cautions strictes afin notamment d'éviter de priver les générations futures de la marge de manœuvre qui leur a été laissée par les générations passées, et ce dans le but uniquement de palier à une situation d'urgence.

Considérant les doutes qui planent autour de la compatibilité de l'adaptation de la législation cantonale voulue par la motionnaire avec la LAT, la commission estime qu'une transformation de la motion en postulat permettrait avantageusement au Conseil d'Etat de rendre compte de cette question au Grand Conseil.

La motionnaire accepte de transformer sa motion en postulat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion transformée en postulat par 11 voix pour et 1 abstention et de la renvoyer au Conseil d'Etat, conformément à la requête de son auteur.

6. VŒU DE LA COMMISSION

Cet objet entrant dans le cadre des discussions autour de la LATI, la commission sollicite une réponse rapide du Conseil d'Etat.

Lausanne, le 1^{er} juin 2015

*Le rapporteur :
(Signé) Marc-Olivier Buffat*