



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant l'article 28 de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 7 mars 2006 (LARA)

1 INTRODUCTION ET RESUME

1.1 Introduction

La précédente modification de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 7 mars 2006 (ci-après, LARA), adoptée par le Parlement en 2019, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Elle a notamment introduit de nouvelles dispositions (art. 28 al. 3 à 8 LARA) destinées à donner au Conseil d'Etat des moyens supplémentaires pour mettre en place, en cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, des solutions d'hébergement additionnelles.

La guerre en Ukraine a conduit, à partir du 24 février 2022, au plus grand mouvement forcé de population en Europe depuis la 2^e guerre mondiale. La Suisse et, partant, le Canton de Vaud, ont rapidement été confrontés à un afflux important de personnes ayant fui l'Ukraine. Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a décidé d'octroyer la protection provisoire (permis S) aux ressortissants ukrainiens.

Depuis le mois de mars 2022, l'Europe et la Suisse sont donc soumises à une pression migratoire hors norme. Celle-ci est liée pour grande partie à la guerre en Ukraine. 75'000 demandes de protection provisoire ont ainsi été présentées courant 2022 par des personnes ayant fui ce pays. En parallèle, près de 24'500 demandes d'asile ont été déposées en Suisse, soit environ 64 % de plus qu'en 2021. Il s'agit du chiffre le plus important depuis 2016.

En 2023, le nombre de personnes fuyant l'Ukraine était certes plus faible, mais les flux d'arrivées se sont maintenus alors que certaines personnes ont quitté la Suisse pour retourner chez elles. Le nombre de personnes au bénéfice d'une protection provisoire (permis S) prises en charge par l'EVAM est ainsi relativement stable (5'770 au 30 juin 2024). Quant aux demandes d'asile provenant d'autres pays, celles-ci montrent toujours une tendance à l'augmentation. La pression migratoire reste ainsi forte et rien n'indique qu'elle est appelée à diminuer à brève ou moyenne échéance.

Ainsi, le 30 juin 2024, l'EVAM comptait 7'129 bénéficiaires de plus qu'en février 2022 (5'430), soit un effectif total de 12'559 personnes, toutes nationalités confondues.

Face à l'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, les nouvelles dispositions de l'article 28 LARA, opportunément entrées en vigueur au début de l'année 2022, ont immédiatement pu trouver application.

Entre les mois de mars 2022 et juin 2024, 28 structures d'hébergement collectif supplémentaires (hors structures pour mineurs non-accompagnés) ont été ouvertes dans le canton, dont deux abris de protection civile (Clarens et Echallens) et une structure d'hébergement temporaire montée et exploitée dans un premier temps par la protection civile vaudoise (Beaulieu, par la suite transférée à Bussigny). L'exploitation des abris a pu être temporairement suspendue en juillet 2023. Toutefois, le nombre de bénéficiaires de l'EVAM ayant continué d'augmenter, les deux abris ont de nouveau dû être mis en exploitation au début de l'année 2024.

Sur la base des nouvelles dispositions (art. 28 al. 3 et suivants LARA), l'EVAM a obtenu des permis de construire pour des projets de transformation de surfaces administratives en hébergement à Yverdon-les-Bains (permis d'habiter obtenu, site en exploitation) et Renens (permis de construire obtenu, travaux en cours), pour la transformation d'un ancien hôpital en hébergement, à Blonay (permis d'habiter obtenu, site en exploitation), ainsi que pour des constructions provisoires à Nyon (permis d'habiter obtenu, site en exploitation), Bex (permis d'habiter obtenu, site en exploitation) et Chavannes-près-Renens (permis d'habiter obtenu, site en exploitation). La construction de Bex a fait l'objet d'un recours auprès de la Cour de droit administratif et public (ci-après, CDAP) du Tribunal cantonal (AC.2023.0044), mais par application de l'article 28 alinéa 8 LARA, l'effet suspensif a été retiré *ex lege* et dite construction a pu être achevée. Le permis d'habiter a été délivré et l'exploitation de la structure a débuté. Le 15 janvier 2024, la CDAP a rejeté le recours de la Commune de Bex et le permis qui avait été délivré par le Département des institutions, du territoire et du sport (ci-après, DITS) a été confirmé. D'autres projets seront prochainement mis à l'enquête.

Face à l'accroissement significatif de la population dont il a la charge, l'EVAM, avec l'aide des services concernés, poursuit ses efforts afin d'identifier de nouvelles solutions d'hébergement. A l'épreuve de la réalité, l'application concrète de l'article 28 LARA dans sa teneur actuelle a mis en exergue diverses problématiques et les défis pour loger les personnes visées par l'article 2 LARA continuent d'être importants. C'est la raison pour laquelle, après consultation de la Commission consultative en matière d'asile et prise en compte de ses propositions de modifications, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil le présent exposé des motifs et projet de loi, visant une révision partielle de la LARA.

1.2 Résumé du projet

Quatre points se révèlent particulièrement problématiques dans la gestion efficace d'un afflux important de demandeurs d'asile dans le Canton, tel qu'il se présente depuis mars 2022 :

- a) Premièrement, le texte actuel de l'article 28 LARA instaure un mécanisme « en cascade ». En cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, l'application des alinéas 3 et suivants de cet article implique en premier lieu d'avoir épuisé les mesures prévues à l'alinéa 2, à savoir l'ouverture d'abris de protection civile, avant de recourir à l'application des alinéas 3 et suivants (installation ou construction de centres temporaires). Dans la pratique, cela s'avère problématique sur deux plans :

D'une part, sur le plan humain et sanitaire, il est inenvisageable d'héberger des familles, des femmes et des enfants dans des installations souterraines pour des périodes pouvant atteindre plusieurs semaines, voire mois. Il en va de même pour des personnes atteintes dans leur santé mentale. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat, en admettant, en novembre 2022, le recours aux abris de protection civile pour faire face à la situation d'afflux, a exclu d'y placer des femmes, des enfants, ou encore des personnes ayant des problèmes médicaux documentés, alors que ces personnes constituent la majeure partie de celles qui ont fui l'Ukraine depuis l'éclatement du conflit au printemps 2022 et qui sont arrivées dans le Canton de Vaud. Réalité qui était différente lors des précédents afflux dont la population migrante était composée pour l'essentiel d'hommes seuls.

Il est à souligner ici que les besoins en matière d'hébergement en lien avec des mouvements migratoires s'inscrivent toujours dans une durée qui est sensiblement plus importante que des besoins d'hébergement ponctuels qui peuvent apparaître par exemple à la suite de catastrophes naturelles. Il est donc nécessaire de tenir compte de ce facteur.

La condition d'épuiser les possibilités d'hébergement offertes par les abris de protection civile avant d'autoriser des installations et constructions temporaires en dérogeant à certaines dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (ci-après, LATC ; BLV 700.11) risque ainsi d'entrer en contradiction avec des impératifs humains et sanitaires.

D'autre part, sur le plan de la réactivité nécessaire dans une telle situation d'afflux, la pratique a démontré que les mesures prévues à l'article 28 alinéa 3 LARA (installations ou constructions provisoires) ne peuvent, dans les faits, être réalisées à très brève échéance. En effet,

l'expérience montre que les travaux nécessaires durent dans tous les cas au minimum trois mois, parfois plus, y compris en cas de transformations ou en cas de constructions d'hébergements modulaires comme c'est le cas à Nyon, Bex et Chavannes-près-Renens. Même si certaines dérogations aux dispositions de la LATC sont possibles, les réalisations doivent néanmoins répondre à des exigences de sécurité et de salubrité. Si le recours à de telles mesures implique d'avoir en premier lieu épuisé toutes les possibilités d'ouvrir des abris de protection civile, plusieurs mois s'écoulent ainsi obligatoirement jusqu'à la mise en exploitation d'une nouvelle réalisation. Dans ces circonstances, la loi ne permet pas de répondre à son objectif, à savoir de donner au Conseil d'Etat la possibilité de répondre en temps utile à un afflux soudain et important.

Compte tenu de ces deux éléments, l'application des alinéas 3 et suivants de l'article 28 LARA ne devrait ainsi plus être soumise au constat que les mesures prévues à l'alinéa 2 (abri de protection civile) de ce même article ne suffisent pas.

Le Conseil d'Etat propose ainsi de supprimer ce mécanisme « en cascade » des alinéas 2 et 3 de l'article 28 LARA et prévoit, qu'en cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs l'asile, le département en charge de l'asile peut faire installer ou construire des centres d'accueil temporaires et ordonner l'ouverture d'abris de protection civile. Il propose en outre de préciser dans la loi, qu'en principe, les femmes, les enfants et les personnes atteintes dans leur santé ne sont pas hébergés dans des abris de protection civile.

- b) Deuxièmement, l'alinéa 4 de l'actuel article 28 LARA prévoit que des dérogations temporaires d'une année au maximum, renouvelables, à certaines dispositions de la LATC peuvent être admises. Ce délai s'avère être trop restrictif. L'expérience des flux migratoires montre que les besoins en places d'hébergement peuvent augmenter de manière très rapide, mais que leur diminution s'inscrit en règle générale dans une temporalité de plusieurs années. Le délai d'une année tient insuffisamment compte de cette réalité. Comme mentionné ci-dessus, la réalisation de ces projets de transformation ou de construction temporaire nécessite au minimum trois mois, temps qui diminue la durée d'utilisation d'autant. La perspective d'une utilisation potentiellement limitée à neuf mois, voire moins, augmente le coût par nuitée et rend les investissements nécessaires difficilement justifiables. La disposition actuelle rend en outre difficile une communication claire et transparente. Au surplus, cette disposition ne comporte pas de délai absolu ce qui, sous l'angle juridique, peut prêter le flanc à la critique.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent que le délai contenu à l'article 28 alinéa 4 LARA soit désormais porté à cinq ans, pouvant être prolongé une seule fois de trois ans, ce qui porte le délai absolu à huit ans en tout. Des dispositions transitoires régissant le passage de l'ancien droit au nouveau droit et le champ d'application de chacun d'eux sont en outre prévues.

- c) Troisièmement, le même alinéa 4 admet des dérogations aux dispositions de la LATC, à ses dispositions d'application et aux règlements communaux concernant l'affectation des bâtiments existants et les normes constructives. En revanche, il ne prévoit pas de dérogation concernant l'affectation de la zone, en cas de construction. Cet alinéa ne mentionne pas les constructions nouvelles, mais fait uniquement référence aux bâtiments existants.

En raison de la teneur de cet alinéa, l'EVAM est actuellement contraint de renoncer à poursuivre certains projets sur des terrains qui sont mis à sa disposition par des communes ou proposés par des privés mais qui sont situés en zone d'activité. Cette restriction limite les possibilités d'action pour répondre à la situation d'afflux important que nous vivons et que nous pourrions revivre dans un proche avenir.

Le Conseil d'Etat propose ainsi de modifier l'article 28 alinéa 4 LARA afin de permettre *expressis verbis* de déroger à l'affectation de la zone, y compris pour les nouvelles constructions provisoires, et non pas que pour les bâtiments existants. Pour rester en conformité avec la législation fédérale, ces dérogations seront toutefois limitées aux zones à bâtir au sens de l'article 15 LAT.

- d) Quatrièmement, le présent afflux met en évidence une difficulté connexe à laquelle il convient également d'apporter des solutions. Comme déjà indiqué, parmi les personnes fuyant l'Ukraine,

se trouve une proportion non négligeable d'enfants, notamment en âge de scolarité obligatoire. La mise en place des solutions d'hébergement collectif par l'EVAM conduit à l'arrivée rapide d'enfants supplémentaires à scolariser, parfois plusieurs dizaines sur une courte période dans une même commune.

Les communes, en charge de mettre à disposition les infrastructures scolaires, n'ont, à l'évidence, pas pu inclure ces arrivées dans leur planification scolaire, et risquent - comme cela s'est produit à plusieurs endroits - de se trouver devant de grandes difficultés pour faire face à ces besoins additionnels en salles de classe. Le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF) travaille avec les établissements scolaires à la recherche de solutions, telles que la répartition des élèves entre établissements ou encore l'abaissement momentané des exigences pour les salles de classe et autres infrastructures temporaires. Pour simplifier et appuyer les communes dans leurs tâches, il semble judicieux de pouvoir disposer d'une même procédure de délivrance du permis de construire pour des infrastructures scolaires temporaires indispensables, en cas d'afflux important de personnes migrantes, que pour l'installation ou la construction de lieux d'hébergement collectif. Sur le plan de l'enseignement post-obligatoire, le Canton devrait également pouvoir disposer de la même procédure.

Le Conseil d'Etat propose ainsi que les alinéas 3 à 8 de l'article 28 LARA s'appliquent également si, à la suite d'un afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, des communes se voient contraintes d'installer ou de construire des infrastructures scolaires temporaires, sous réserve d'obtenir le préavis positif du département en charge de l'enseignement. Le Conseil d'Etat propose qu'il en soit de même pour le Canton sur le plan de l'enseignement post-obligatoire.

1.3 Consultations

La Commission consultative en matière d'asile a été consultée le 21 décembre 2023 et l'ensemble des modifications proposées ont été intégrées.

La consultation publique a eu lieu du 30 mars au 30 avril 2024. Ont été consultés en particulier tous les départements de l'administration cantonale vaudoise (ACV), les deux associations de communes (AdCV et l'UCV) ainsi que tous les Groupes politiques du Grand Conseil.

La plupart des entités n'ont pas donné suite à la consultation ou n'ont pas formulé de commentaires.

Les principaux éléments relevés à cette occasion sont exposés ci-dessous.

Le comité de l'UCV salue la stratégie du Conseil d'Etat pour se donner les moyens supplémentaires pour mettre en place, en cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, des solutions d'hébergement additionnelles. L'AdCV mentionne uniquement que les communes concernées soient impliquées aussitôt que possible lorsque le dispositif de l'art. 28 LARA est appliqué.

La Fédération ecclésiastique catholique romaine du canton de Vaud juge notamment ce projet globalement positif et salue en particulier l'al. 2 let. b et l'al. 9 du projet de modification de l'art. 28 LARA.

Les Vert.e.s et Les Jeunes Vert-e-x-s vaudois.es voient globalement cette proposition de révision d'un bon œil et se réjouissent de voir apparaître un discours critique envers l'hébergement en abri PC. Ils saluent le projet d'abandon du mécanisme en cascade de l'art. 28. Ils proposent toutefois, de modifier l'art. 28, al. 2, let. b LARA en y introduisant, après la 1ère phrase, la phrase suivante : "b) (...) L'hébergement dans ces structures ne peut être requis qu'à titre exceptionnel et en dernier recours. Dans ces cas (...)" Il convient également de biffer le terme "En principe".

Pour le groupe POP & Gauche en mouvement, un séjour de six mois dans un abri de protection civile est largement disproportionné et pose des questions de salubrité du logement. Ce délai devrait être ramené à 7 jours. Le « en principe » laisse encore une marge de manœuvre aux autorités, qui pourrait d'ailleurs être précisée (motifs d'exception, mesures correctrices à prendre).

Quant au PSV, il met uniquement en avant qu'il n'est pas envisageable pour lui de résider dans des abris de la protection civile.

Le groupe Ensemble à gauche et POP est par principe opposé au placement de requérant-es d'asile dans des abris de la protection civile, car ces structures ne sont pas à même de garantir de bonnes conditions d'accueil.

Il convient toutefois de maintenir la possibilité de recourir aux abris de protection civile pour garantir un hébergement d'urgence lorsqu'il n'y a pas d'autres solutions. En effet, un certain nombre de ces ouvrages sont prêts à l'année pour y accueillir au pied levé des personnes en quête de protection contrairement à la construction ou l'ouverture de lieux d'hébergement en surface qui nécessite plus de temps (plusieurs semaines voire plusieurs mois). Le département en charge de l'asile doit disposer de suffisamment de latitude pour permettre à l'EVAM de réaliser sa mission d'hébergement en particulier dans une situation d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile.

Le PSV, Ensemble à gauche & POP, les Vert.e.s et les Jeunes Vert-e-x-s vaudois.es ainsi que le POP VD ont souhaité que la durée d'hébergement en abri de protection civile « d'en principe six mois » prévue dans l'actuel article 28 alinéa LARA soit revue à la baisse. L'Ordre des avocats vaudois (OAV) a souhaité que soit introduit dans le texte légal un plafond concernant l'âge des personnes concernées par ce type de logement.

Le projet de loi maintient le fait, qu'en principe les demandeurs d'asile ne doivent pas séjourner dans des abris de protection civile plus de six mois. Il introduit une restriction additionnelle, formalisant le fait que les femmes, les enfants ainsi que les personnes atteintes dans leur santé n'y sont en principe pas hébergés. Les aspects humains et sanitaires qui ont été mis en évidence dans le cadre de l'afflux massif d'Ukrainiens-iennes ont été pris en considération. Toutefois, la limite des 6 mois ne peut pas être revue à la baisse. En effet, les séjours en abri peuvent facilement atteindre plusieurs semaines voire plusieurs mois, ce qui n'est pas le cas en situation de catastrophe naturelle par exemple. Il est également mentionné explicitement que le recours à ce type d'installation n'est jamais à privilégier et qu'il doit être utilisé en dernier recours.

De plus, le recours à des abris de protection civile doit rester possible pour tous les groupes de population migrante, justement en cas de catastrophe naturelle par exemple. C'est la raison pour laquelle il est prévu une restriction de principe (femmes, enfants et personnes atteintes dans leur santé) et non absolue.

Concernant la limitation dans le temps des dérogations aux dispositions de la LATC, le groupe Ensemble à gauche et le POP soutiennent la volonté du Conseil d'Etat d'allonger le délai. Il serait même favorable à un délai plus long, pouvant aller jusqu'à 11 ans plutôt que 8 ans. A l'inverse, les Vert.e.s et les Jeunes Vert-e-x-s vaudois.es souhaitent que ce délai soit réduit à 3 ans, renouvelable une fois pour 3 ans (soit un délai absolu à 6 ans). L'OAV, quant à lui, pourrait admettre tout au plus que le système annuel de dérogation qui prévaut à ce jour pourrait être porté à deux ans, renouvelable une seule fois. Il conviendrait selon lui ensuite d'adopter des mesures plus pérennes en passant par la procédure de planification.

En définitive, l'instauration d'un délai de cinq ans, prolongeable une fois, en lieu et place du délai d'un an, renouvelable, paraît être le plus indiqué. Le délai de cinq ans s'aligne, sur le délai prévu par l'article 27 alinéa 2 LAT, qui est aussi repris à l'article 46 alinéa 1 LATC. Il permet plus aisément de modifier le plan d'aménagement du territoire si la commune souhaite maintenir la structure. Il s'harmonise en outre avec celui qui est, en règle générale, négocié en matière de baux commerciaux.

2 COMMENTAIRE PAR ARTICLE

2.1 Art. 28 al. 2

En précisant qu'en principe les demandeurs d'asile ne doivent pas séjourner dans des abris de protection civile plus de six mois et que les femmes, les enfants et les personnes atteintes dans leur santé n'y sont en principe pas hébergés, le Conseil d'Etat prend en considération les aspects humains et sanitaires qui ont été mis en évidence dans le cadre de l'afflux massif des personnes ayant fui l'Ukraine depuis l'éclatement du conflit au printemps 2022.

Toutefois, il s'agit de principes, le Conseil d'Etat estime ainsi qu'il faut pouvoir maintenir la possibilité de recourir aux abris de protection civile pour garantir un hébergement d'urgence lorsqu'il n'y a pas d'autres solutions, un certain nombre de ces ouvrages étant prêts à l'année pour y accueillir au pied levé des personnes en quête de protection. En effet, la construction ou l'ouverture de lieux d'hébergement en surface nécessite plus de temps, plusieurs semaines voire mois contrairement à l'ouverture des abris de protection civile.

Les abris de protection civile sont prévus en cas de conflit armé et leur degré de confort est rudimentaire. Leurs propriétés techniques les destinent d'abord à protéger la population des effets d'une bombe atomique. Ils protègent également la population des effets des armes chimiques, des bombardements ou des tirs. En temps de paix, ils peuvent être activés pour offrir de l'hébergement d'urgence, par exemple pour des personnes devant quitter temporairement leur logement en cas de sinistre ou des populations déplacées en raison d'un évènement sortant de l'ordinaire, en Suisse ou à l'étranger. Il serait donc imprudent de se priver de cette possibilité sachant que bon nombre de ces infrastructures sont prêtes et aptes à offrir un toit quand d'autres solutions ne sont pas disponibles, du moins à court terme. Il ne faut donc pas se priver de cette possibilité même s'il s'agit de mesures d'ultime recours si l'on considère le contexte spécifique des demandeurs d'asile.

2.2 Art. 28 al. 3

Cette modification laisse au département en charge de l'asile la compétence d'apprécier quelles possibilités d'hébergement il souhaite privilégier, ce qui constitue un système plus souple que le système « en cascade » actuellement en vigueur.

Prévoir la possibilité pour le département en charge de l'asile tant de faire installer ou construire des centres d'accueils temporaires que d'ordonner l'ouverture d'abris de protection civile afin d'héberger les personnes visées à l'article 2 LARA permet de calquer à la réalité en fonction des caractéristiques des personnes à héberger. Il est en effet inadéquat de loger en abri souterrain des femmes, des mineurs, des personnes âgées ou des personnes dont la situation sanitaire ne permet pas un hébergement dans un tel type de structure, tout particulièrement en tenant compte de durées de séjour probables de plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

Parmi les personnes ayant fui l'Ukraine, les femmes et enfants représentent près de 80% des personnes ayant fui l'Ukraine en direction de l'Europe. Concrètement, entre le 15 mars 2022 et le 24 janvier 2024, dans le Canton de Vaud, 28 nouvelles structures d'hébergement collectif (hors foyer pour mineurs non accompagnés) ont été créées dont 2 seulement sont des abris de protection civile.

Lors de l'exploitation d'abris de protection civile au début des années 2000, des familles y étaient hébergées. Ceci n'est plus le cas depuis 2009 car ce mode d'hébergement souterrain n'est nullement adapté à des mineurs. De telles structures d'hébergement sont, en principe et dans la pratique, réservées à l'hébergement d'hommes seuls. La mixité hommes - femmes dans des structures constituées de dortoirs ne serait ni adéquate ni gérable. Ce mode d'hébergement n'est en outre, dans tous les cas, pas viable à long terme (Exposé de motifs et projet de loi modifiant la loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers [LARA], décembre 2018, p. 46, ch. 3.7.8).

Ceci dit, des situations particulières, telles que les conséquences d'une catastrophe naturelle, doivent être réservées, comme c'est le cas pour la population en général.

Comme cela a déjà été relevé dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Alexandre Démétriadès au nom de la commission chargée d'étudier l'EMPD 205 – Hébergement des requérants d'asile : état des lieux et axes stratégiques (15_POS_110) et réponse à l'interpellation Pierre-Yves Rapaz – Répartition des populations requérantes d'asile ou ayant acquis leur statut de réfugiés (16_INT_510) et réponse à l'interpellation Nicolas Croci Torti et consorts – Accueil des migrants : quelle stratégie pour une répartition cantonale juste et équitable ?, en cas de fort afflux continu et/ou répété (plusieurs années de suite), même l'ouverture d'abris de protection civile pourrait être insuffisante. En effet, le nombre d'abris de protection civile exploitables à des fins d'hébergement de demandeurs d'asile est limité (Exposé de motifs et projet de loi modifiant la loi

du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers [LARA], décembre 2018, p. 27, ch. 3.4.3).

Cette nouvelle disposition offre ainsi plus de latitude au département en charge de l'asile pour permettre à l'EVAM de réaliser pleinement sa mission d'hébergement des personnes visées à l'article 2 LARA, en particulier dans une situation d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile. Elle n'implique en effet pas d'avoir épuisé toutes les possibilités à disposition dans le Canton, y compris tous les abris de protection civile. Il s'agit donc d'une possibilité supplémentaire offerte au département en charge de l'asile. Comme l'a souligné le Conseil d'Etat lors de sa réponse à l'interpellation Jean-Michel Dolivo et consorts – Des conditions décentes d'hébergement pour celles et ceux qui ont fui de graves persécutions, est-ce trop demander (14_INT_289 ; p. 2), l'exploitation des abris de protection civile pour l'hébergement de requérants d'asile est soumise à un certain nombre de contraintes, tant au niveau de l'infrastructure qu'au niveau du fonctionnement et de la sécurité. Il n'est ainsi pas possible d'y installer des cuisinières pour que les bénéficiaires se préparent eux-mêmes à manger. L'ouverture des abris 24 heures sur 24 engendrerait un coût démesuré sans bénéfice majeur pour les migrants, tant il est vrai que ces structures n'offrent pas la possibilité de développer des activités (loisirs, études, etc.).

L'ouverture de telles structures implique en outre *de facto* l'ouverture de structures d'accueil permettant aux personnes qui sont hébergées dans des abris de protection civile de passer leurs journées en surface. Il convient donc de rechercher et trouver de telles structures, de les aménager, les organiser et les doter en personnel afin de permettre un accueil et un encadrement adéquats des personnes appelées à la fréquenter, ce qui prend du temps et ne permet pas de pallier l'urgence et entraîne un surcoût certain.

Il convient donc de réellement tenir compte de l'hétérogénéité des demandeurs d'asile appelés à être hébergés et laisser au département la compétence d'apprécier le type d'hébergement qu'il souhaite privilégier afin de faire face, de la meilleure façon possible, à la réalité des besoins.

Compte tenu de ces deux éléments, le Conseil d'Etat propose de supprimer ce mécanisme « en cascade » des alinéas 2 et 3 de l'article 28 LARA et préciser qu'en cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, le département en charge de l'asile peut faire installer ou construire des centres d'accueil temporaires et ordonner l'ouverture d'abris de protection civile. Il propose en outre de préciser dans la loi, qu'en principe, les femmes, les enfants et les personnes atteintes dans leur santé ne sont pas hébergés dans des abris de protection civile.

2.3 Art. 28 al. 4

L'actuel article 28 alinéa 4 LARA prévoit que le département en charge de l'aménagement du territoire peut, si nécessaire, admettre des dérogations temporaires d'une année au maximum, renouvelables, aux dispositions de la LATC, à ses dispositions d'application, et aux règlements communaux en ce qui concerne l'affectation des bâtiments existants et les normes constructives en la matière.

Le fait que cette dérogation ne puisse être délivrée que pour une année au maximum, bien que renouvelable, engendre, dans les faits, des difficultés pratiques et juridiques. En effet, l'expérience des flux migratoires montre que les besoins en places d'hébergement peuvent augmenter de manière très rapide mais que leur diminution s'inscrit en règle générale dans une temporalité de plusieurs années. Or, ce délai d'un an, bien que renouvelable, ne permet pas d'appréhender cette réalité. En effet, la réalisation de projets de transformation ou de construction temporaire nécessite au minimum trois mois, le plus souvent bien plus. Or, une exploitation effective de telles structures d'hébergement potentiellement limitée à neuf mois, voire moins, augmente le coût par nuitée et rend les investissements nécessaires difficilement justifiables, ceci d'autant plus que le besoin de places dépasse ce cadre temporel restreint.

En outre, sous l'angle juridique, l'applicabilité de ce délai d'un an au maximum interroge. En effet, dans l'hypothèse où un recours est interjeté au Tribunal cantonal contre la décision d'octroi du permis de construire délivré, en application de l'article 28 alinéa 3 LARA, par le département en charge de l'aménagement du territoire, le risque est que dite décision soit échue avant même que

l'autorité de recours ait pu rendre sa décision. L'instauration d'un délai de cinq ans, prolongeable une fois, en lieu et place du délai d'un an, renouvelable, paraît indiqué.

L'autre difficulté juridique est que l'actuel article 28 alinéa 4 LARA ne comporte pas de délai absolu, ce qui risque, à terme, d'éluider les règles ordinairement applicables en matière d'aménagement du territoire. Pour pallier cet écueil, l'insertion d'un délai absolu est indiquée, délai au terme duquel ce sont les règles usuelles en matière d'aménagement du territoire qui trouveront à s'appliquer. Un tel mécanisme est notamment prévu, dans la LATC, pour les zones réservées (art. 46 LATC).

Ce délai de cinq ans s'aligne, en effet, sur celui qui est prévu par l'article 27 alinéa 2 LAT, lequel est repris à l'article 46 alinéa 1 LATC. Il permet plus aisément de modifier le plan d'aménagement du territoire si la commune souhaite maintenir la structure. Il s'harmonise en outre avec celui qui est, en règle générale, négocié en matière de baux commerciaux.

Si, en fonction de l'évolution de la situation migratoire et de celle du parc immobilier de l'EVAM, la nécessité de disposer d'une telle structure devait s'éteindre avant l'échéance de cinq ans, il serait possible au DITS de rendre une décision annulant le permis de construire. Dans tous les cas, à la fin de la validité du permis, le bâtiment, respectivement la parcelle, retrouvera son affectation initiale.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent que le délai contenu à l'article 28 alinéa 4 LARA soit désormais porté à cinq ans, pouvant être prolongé une seule fois de trois ans, ce qui porte le délai absolu à huit ans en tout. Des dispositions transitoires régissant le passage de l'ancien droit au nouveau droit et le champ d'application de chacun d'eux sont en outre prévues.

2.4 Art. 28 al. 4 let. c

Cette nouvelle disposition permet au département en charge de l'aménagement du territoire de déroger, en cas de nécessité, de manière temporaire et dans les cas prévus par l'article 28 alinéa 3 LARA, aux dispositions de la LATC, à ses dispositions d'application et aux règlements communaux concernant l'affectation de la parcelle, pour autant qu'il s'agisse d'une zone à bâtir au sens de l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700).

Prévoir la possibilité d'une dérogation temporaire à l'affectation de la zone répond de manière appropriée et efficace à cette problématique. En effet, cela permettrait, par exemple, d'admettre temporairement du logement sur un terrain affecté en zone d'activités ou d'utiliser les réserves mobilisables présentes sur une telle zone. Cependant, la dérogation à l'affectation de la zone se limite à la zone à bâtir au sens de l'article 15 LAT, excluant ainsi toute possibilité d'implantation en dehors de la zone à bâtir (en particulier, en zone agricole), dans la mesure où ce domaine relève du droit fédéral. Ce qui semble aller dans le sens de la jurisprudence dégagée par la CDAP dans son arrêt du 15 janvier 2024 (AC.2023.0044). En effet, selon les juges cantonaux, l'article 28 alinéa 4 LARA permet de déroger aux règlements communaux de police des constructions, sans réserve à ce sujet. En revanche, il y a lieu de respecter l'article 22 alinéa 2 let. a LAT, auquel le droit cantonal ne peut pas déroger, à savoir qu'une autorisation de construire ne peut être délivrée que si l'installation est conforme à l'affectation de la zone (consid. 4). Il s'ensuit que, lorsque les juges cantonaux affirment dans cet arrêt qu'il « (...) y a lieu de respecter l'article 22 alinéa 2 let. a LAT, auquel le droit cantonal ne peut pas déroger, selon lequel une autorisation de construire ne peut être délivrée que si l'installation est conforme à l'affectation de la zone (...) » (arrêt cit., consid. 4), ils ont principalement souhaité marquer le principe de la séparation de l'espace bâti et du non bâti. Autrement dit, l'arrêt ne semble pas s'en prendre frontalement aux dérogations à l'affectation au sein de la zone à bâtir. Il répond plutôt aux griefs de la commune de Bex qui estimait qu'il ne serait possible de déroger qu'aux normes relatives à la sécurité et à la salubrité, mais pas aux dispositions générales d'aménagement du territoire garantissant l'affectation des zones et leur densité.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent de permettre de déroger davantage aux dispositions de la LATC que ce que prévoit l'actuel article 28 alinéa 4 LARA, en permettant une dérogation à l'affectation de la zone, y compris pour les nouvelles constructions provisoires, et non pas que pour les bâtiments existants. Pour rester en conformité avec la législation fédérale, ces dérogations seront toutefois limitées aux zones à bâtir au sens de l'article 15 LAT.

2.5 Art. 28 al. 4bis

Cette nouvelle disposition permet de régir le passage de l'ancien droit au nouveau droit et réglemente le champ d'application de chacun d'eux.

Elle est en effet destinée à faciliter le passage entre l'actuel article 28 alinéa 4 LARA qui prévoit que le département en charge de l'aménagement du territoire peut, si nécessaire, admettre des dérogations temporaires d'une année au maximum, renouvelables, aux dispositions de la LATC, à ses dispositions d'application et aux règlements communaux au nouvel article 28 alinéa 4 LARA tel que proposé dans le présent projet, lequel porte à cinq ans la durée de ces dérogations avec, en sus, l'instauration d'un délai absolu de huit ans. En d'autres termes, cette nouvelle disposition tend à régler les conflits que peut créer le passage de l'ancien article 28 alinéa 4 au nouveau en indiquant quelle est la loi applicable dans chaque cas concret.

Le Conseil d'Etat propose ainsi d'appliquer, dès l'entrée en vigueur de la présente modification, le délai absolu de huit ans visé à l'article 28 alinéa 4 LARA. S'agissant des demandes de dérogations temporaires pendantes auprès du département en charge de l'aménagement du territoire au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification, celles-ci seront traitées selon le nouveau droit et celles accordées sous l'empire de l'ancienne loi pourront être renouvelées pour une durée allant jusqu'à trois ans pouvant être prolongée pour une durée maximale cumulée de huit ans.

2.6 Art. 28 al. 7

Cette disposition a été introduite en vue de prévoir une consultation à l'attention des communes. Dans la pratique, le DITS ne dispose pas des informations nécessaires suffisamment tôt pour organiser une consultation préalable à la procédure de permis de construire. Par ailleurs, l'application stricte du texte légal actuel retarderait dans les faits la mise à l'enquête publique prévue par la LATC. Or, la durée de l'enquête publique de 30 jours permet déjà aux parties concernées de s'exprimer sur le projet. En revanche, l'expérience a montré que l'EVAM doit informer les autorités communales et la population concernée suffisamment tôt pour désamorcer les craintes et conflits. Un groupe de travail hébergement Etat – communes a été constitué afin d'établir un processus de coordination et de communication clair entre l'EVAM et les communes. Dès lors, il est proposé de remplacer le DITS par l'EVAM.

La notion de consultation préalable implique que les parties concernées sont entendues sur les projets d'installations ou de constructions de centres d'accueil temporaires et que leur avis est recueilli. Les décisions finales relèvent de la seule compétence du DITS.

2.7 Art. 28 al. 7bis

Le Conseil d'Etat propose d'ancrer, dans la loi, le principe de coordination entre l'EVAM et les communes concernées lors de la mise en œuvre de l'ouverture de centres d'accueil temporaires afin de lui donner une assise juridique. Le processus de coordination est décrit au précédent alinéa.

2.8 Art. 28 al. 9

L'installation ou la construction de centres d'accueils temporaires ordonnée sur la base de l'article 28 alinéa 3 LARA implique l'arrivée d'enfants en âge scolaire, ce qui ajoute une pression supplémentaire pour les communes qui ont l'obligation de trouver rapidement des locaux aptes à accueillir des salles de classe supplémentaires. Le risque est que ces communes se trouvent en proie à de grandes difficultés face à de tels besoins additionnels non planifiés et urgents.

En effet, bien que l'article 27 alinéa 1 de la loi sur l'enseignement obligatoire (ci-après, LEO) précise qu'il incombe aux communes, d'entente avec l'autorité cantonale et les directions d'établissement, de planifier et mettre à disposition des établissements les locaux, installations, espaces, équipements et mobiliers nécessaires à l'accomplissement de leur mission et que, concernant la scolarisation d'enfants relevant du domaine de l'asile, le Canton verse une indemnité financière aux communes concernées, conformément au point 7 de la décision n° 138 du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (aujourd'hui : DEF) intitulée « Détermination des montants forfaitaires pour les frais à la charge des communes en application des articles 133 et 138 LEO »,

lors de l'installation ou la construction de centres d'accueils temporaires ordonnée sur la base de l'article 28 alinéa 3 LARA, les communes doivent, dans les faits, faire preuve de réactivité et parfois trouver dans l'urgence des locaux scolaires.

Afin d'appuyer les communes dans la réalisation de leurs tâches en la matière, le Conseil d'Etat propose que les alinéas 3 à 8 de l'article 28 LARA s'appliquent également si, à la suite d'un afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, des communes se voient contraintes d'installer ou de construire des infrastructures scolaires temporaires sous réserve d'obtenir le préavis positif du département en charge de l'enseignement. Le Conseil d'Etat propose qu'il en soit de même pour le Canton sur le plan de l'enseignement post-obligatoire.

3 CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. euro compatibilité)

Néant.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Cette modification légale n'a aucun impact financier direct.

Elle pourrait avoir un impact financier indirect dans la mesure où le nouveau texte permet d'élargir les possibilités d'hébergement. Contrairement à l'état actuel du droit, des solutions moins onéreuses pourraient parfois être trouvées. Il s'agit ici d'un phénomène qu'il est impossible de chiffrer et même de vérifier. Il est uniquement basé sur une approche théorique « offre/demande ».

A l'inverse, le fait de restreindre la possibilité de logement dans des abris de protection civile (pas de familles, pas de femmes, pas de personnes malades) pourrait mener à des surcoûts. En effet, cette population devra donc être hébergée dans une structure hors sol. Toutefois, cela n'est pas certain puisque l'exploitation d'abris coûte en réalité cher (surveillance, structure de jour à ouvrir en plus). Il peut également en plus conduire à des coûts indirects cachés (p.ex. en matière de santé).

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Les communes pourront bénéficier d'un appui supplémentaire dans la planification et la mise à disposition des établissements scolaires de locaux, installations, espaces, équipements et mobiliers nécessaires à l'accomplissement de leur mission si, à la suite d'un afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, elles se voient contraintes d'installer ou de construire des infrastructures scolaires temporaires sous réserve d'obtenir le préavis positif du département en charge de l'enseignement. Il en sera de même pour le Canton sur le plan de l'enseignement post-obligatoire.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

4 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter l'exposé des motifs et projet de loi modifiant l'article 28 de la loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 septembre 2024.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni

PROJET DE LOI

modifiant celle du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers

du 18 septembre 2024

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article Premier

¹ La loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers est modifiée comme il suit :

Art. 28 Principe

¹ Les demandeurs d'asile sont en principe hébergés dans des centres d'accueil ou dans des appartements.

² En cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, le département en charge de l'asile peut ordonner l'ouverture d'abris de protection civile afin d'héberger les personnes visées à l'article 2. En principe, les demandeurs d'asile ne doivent pas séjourner plus de six mois dans une telle structure.

Art. 28 Sans changement

¹ Sans changement.

² En cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, afin d'héberger les personnes visées à l'article 2, le département en charge de l'asile peut :

- a. faire installer ou construire des centres d'accueil temporaires ;

- b.** ordonner l'ouverture d'abris de protection civile. En principe, les demandeurs d'asile ne doivent pas séjourner plus de six mois dans une telle structure. Les femmes, les enfants et les personnes atteintes dans leur santé n'y sont en principe pas hébergés.

³ Si les mesures prévues à l'alinéa 2 ne suffisent pas, le département en charge de l'asile peut en outre installer ou construire des centres d'accueils temporaires. Dans ce cas, le permis de construire est délivré par le département en charge de l'aménagement du territoire. Les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions relatives au permis de construire sont au surplus applicables.

³ Dans le cas prévu à l'alinéa 2 lettre a, le permis de construire est délivré par le département en charge de l'aménagement du territoire. Les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions relatives au permis de construire sont au surplus applicables.

⁴ Dans les cas prévus à l'alinéa 3, le département en charge de l'aménagement du territoire peut, si nécessaire, admettre des dérogations temporaires d'une année au maximum, renouvelables, aux dispositions de la LATC, à ses dispositions d'application et aux règlements communaux concernant :

⁴ Le département en charge de l'aménagement du territoire peut, si nécessaire, admettre des dérogations temporaires aux dispositions de la LATC, à ses dispositions d'application et aux règlements communaux pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée une seule fois de trois ans concernant :

- a.** l'affectation des bâtiments existants ;
- b.** les normes constructives.

- a.** l'affectation des bâtiments existants ;
- b.** les normes constructives ;
- c.** l'affectation de la zone, pour autant qu'il s'agisse d'une zone à bâtir au sens de l'article 15 LAT.

^{4bis} Le délai absolu de huit ans visé à l'alinéa 4 s'applique dès l'entrée en vigueur de la présente loi. Les demandes de dérogations temporaires pendantes auprès du département en charge de l'aménagement du territoire au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont traitées selon le nouveau droit. Celles accordées sous l'empire de l'ancienne loi peuvent être renouvelées pour une durée allant jusqu'à trois ans pouvant être prolongée pour une durée maximale cumulée de huit ans.

⁵ Les décisions prises en vertu des alinéas 3 et 4 veillent à assurer la sécurité des personnes et la salubrité.

⁵ Sans changement.

⁶ Le département en charge de l'aménagement du territoire délivre le permis d'habiter.

⁷ Le département en charge de l'aménagement du territoire consulte au préalable les parties concernées, en particulier les communes.

⁸ Les décisions du département en charge de l'aménagement du territoire sont susceptibles de recours. L'effet suspensif est retiré à un éventuel recours.

⁶ Sans changement.

⁷ L'Etablissement consulte au préalable les parties concernées, en particulier les communes, au sujet des projets de centres d'accueil temporaires.

^{7bis} L'Etablissement se coordonne avec les communes concernées lors de la mise en œuvre de l'ouverture de centres d'accueil temporaires.

⁸ Sans changement.

⁹ Les alinéas 3 à 8 s'appliquent également si, à la suite d'un afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, le canton ou des communes se voient contraints d'installer ou de construire des infrastructures scolaires temporaires. Dans ces cas, le préavis positif du département en charge de l'enseignement est requis.

Art. 2 *Entrée en vigueur*

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.