
Rapport de majorité de la Commission du Conseil communal d'Yverdon-les-Bains chargée de l'examen du préavis PR25.27PR concernant

l'adoption de la modification du plan directeur localisé « Gare-Lac »,

l'adoption du plan d'affectation « Ancien-Stand »,

l'adoption des réponses à l'opposition et à l'observation suscitées par l'enquête publique et la constitution d'une servitude de passage public à pied, et la constitution d'une servitude de passage public à pied, à mobilité douce et pour véhicules de service

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,

La commission a siégé les 23 septembre, 31 octobre et 5 décembre 2025.

Elle était composée de Mesdames Apolline CARRARD, Présidente, Gloria CAPT, Aurélie-Maude HOFER, Sophie PISTOIA-GROSSET, Cécile PLAGELLAT, Rachel RYTZ, de Monsieur Abdel SAIAH, et de la soussignée, désignée rapportrice de majorité.

La délégation municipale était composée de Madame Carmen TANNER, Vice-syndique et de Messieurs Julien WOESSNER, Chef du Service de l'urbanisme et Lauren GASCHEN, Urbaniste. La commission les remercie pour leur présentation, les réponses aux questions posées, et la transmission des compléments d'information demandés par la commission.

1. Résumé du préavis

Le présent préavis concerne l'adoption du Plan d'affectation (PA) « Ancien-Stand » et de son règlement (ci-après RPA) permettant le développement d'un nouveau quartier mixte pour environ 900 habitant·e·s et 400 emplois sur une surface d'environ 3,5 hectares. Il s'agit de la première étape dans la concrétisation des nouveaux quartiers du PDL Gare-Lac.

Le site de l'Ancien-Stand, dont les terrains appartiennent à 90 % à la Ville, est actuellement occupé par des aires de stationnement, des dépôts et des bâtiments pour la plupart vétustes. La valorisation de cette friche est stratégique à l'échelle cantonale, de par sa situation proche de la gare, de toutes les commodités du Centre-ville et des lieux de plaisance (Rives du Lac, piscine, patinoire, plage).

Le nouveau quartier comprendra :

- quatre périmètres de constructions (3 nouveaux îlots ainsi que le bâtiment du SEY avec possible extension) totalisant une surface de plancher déterminante (SPd) de jusqu'à 65'500 m² avec une mixité des usages :
 - entre 50 % et 70 % de la SPd maximale sera affectée à du logement dont au minimum 50 % de logements d'utilité publique (LUP) sur les terrains de la Ville et 30 % sur les terrains de privés,
 - le solde, 30 % à 50 % de la SPd maximale sera donc affectée à d'autres usages tels que commerces de proximité, activités tertiaires et équipements publics dont notamment une crèche.

- des zones végétalisées, dont les cœurs d'îlot en pleine terre, ainsi qu'une promenade écologique ;
- un parc public et une nouvelle place publique, la « Place du Canal Oriental » qui verra le jour le long de la rue de l'Ancien-Stand, animée par des arcades où s'implanteront activités commerciales ou culturelles,
- un parking silo de minimum 200 places concentrant le stationnement TIM et servant d'écran aux nuisances des ateliers CFF,
- des rues principalement piétonnes et pour la mobilité douce, à l'exception d'une desserte pour véhicules motorisés donnant accès au parking silo depuis l'avenue de l'Hippodrome.

A terme, une passerelle piétonne franchissant les voies CFF est envisagée pour relier le nouveau quartier à la gare. Au sein du PA, un ouvrage de 500 places de stationnement vélo destinées à couvrir les besoins de la gare est également envisagé.

Outre l'adoption du PA et de son règlement, la démarche nécessite quelques adaptations légères du PDL Gare-Lac (article 1), la levée d'une opposition de l'association MOBIL-Y-TIM (article 3), ainsi que la constitution de deux servitudes de passage public (articles 4 et 5 du préavis). Ces articles 1, 3, 4 et 5 n'ont pas généré de débat lors de la commission.

2. Questions à la délégation municipale et discussion en commission

La proportion de logements d'utilité publique (LUP), ainsi que le dimensionnement de l'offre de stationnement TIM ont été au cœur des discussions de la commission. Ces deux sujets sont traités aux chapitres 2.1 et 2.2 ci-dessous. D'autres points ayant fait l'objet de questions ou de discussions appellent les précisions suivantes :

Au sujet du risque que représente l'opposition de l'association MOBIL-Y-TIM :

La filière des affaires juridiques estime que le risque de succès d'un éventuel recours de cette association auprès du Tribunal cantonal (CDAP), à la suite de la levée de son opposition, est très faible. D'une part, selon la jurisprudence, un tel recours serait vraisemblablement déclaré irrecevable faute de qualité pour recourir. D'autre part, quand bien même cette qualité devait être admise, les arguments de fond pourraient être contrés sans difficulté particulière, comme exposé dans le préavis.

S'agissant de la passerelle piétonne sur les voies CFF :

La passerelle ne fait pas partie intégrante du PA et ne le conditionne pas. Sa faisabilité doit encore être étudiée et son financement validé ultérieurement. La délégation municipale a informé la commission que les CFF auraient, à ce stade, une préférence pour la variante passage souterrain. La commission invite la Municipalité à mettre tout en œuvre afin que la solution privilégiée soit celle d'une passerelle aérienne.

Quant à l'intégration de 500 places de stationnement vélo destinées aux usagers de la gare CFF :

Une étude validée par la Municipalité en 2022 estime les besoins en stationnement vélo autour de la gare à 3300-3500 places à l'horizon 2040. Il est nécessaire de répartir ces places aux différents points d'accès à la gare, une concentration en un seul endroit, n'étant pas pertinente. Dans ce contexte, le RPA prévoit la possibilité (et non l'obligation) d'aménager jusqu'à 500 places de stationnement vélos supplémentaires destinées à couvrir une partie de ces besoins.

Enfin, s'agissant de la prise en compte des remarques formulées par les Services cantonaux lors de l'examen préalable :

L'avant-projet de PA a été soumis à l'examen préalable du Canton, qui a rendu un préavis favorable en 2022, sous réserve de quelques points à adapter. Le Service de l'urbanisme a fourni à la commission un tableau de synthèse recensant l'ensemble des demandes formulées par les Services de l'Etat et documentant la manière dont elles ont été prises en

compte dans le PA présenté à l'enquête publique. L'analyse de ce tableau par la commission n'a pas suscité d'inquiétudes particulières.

2.1. Proportion de logements d'utilité publique (LUP)

Le ratio de logements d'utilité publique (LUP) a fait l'objet de débats. Certains commissaires affirmaient que l'introduction de « minimums » à l'article 5 alinéa 2 du RPA ne serait pas conforme au droit supérieur, en particulier au PDL Gare-Lac.

La teneur dans le PDL Gare-Lac est la suivante :

En matière de logements d'utilité publique (logements protégés, logements étudiants, logements à loyer abordable et logements subventionnés), **atteindre un taux de 30% sur les terrains privés, et 50% sur les terrains publics**

La teneur de l'article 5 al. 2 du RPA tel que proposé par la Municipalité est quant à elle :

Art. 5, al. 2

Dans tout le périmètre du PA :

- au minimum 32'750 m2 et au maximum 46'300 m2 de SPd sont affectées à du logement ;
- un pourcentage minimum par rapport à la SPd totale habitable est destiné à des logements d'utilité publique (LUP) au sens de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) avec inscription d'une mention au registre foncier :
 - **au minimum 50%** pour les droits à bâtir rattachés aux propriétés communales existantes au moment de la mise à l'enquête du PA, calculés au prorata des surfaces foncières à l'intérieur du périmètre du plan ;
 - **au minimum 30 %** pour les autres droits à bâtir ; ...

La majorité de la commission est d'avis que l'expression dans le PDL « atteindre un taux de » s'interprète comme un objectif à atteindre (et qui peut donc être dépassé) et non comme une valeur fixe, et estime qu'il n'y a donc aucune contradiction entre les deux textes.

Cette interprétation n'étant pas unanime, la question a été posée au Service de l'urbanisme qui a sollicité un avis de droit. Fait par une avocate spécialisée dans le droit de la construction et de l'immobilier, l'avis de droit est annexé de manière à ce que l'intégralité du Conseil communal puisse en prendre connaissance. Celui-ci confirme que la fixation d'un quota minimal de LUP à l'article 5 du RPA est conforme au droit supérieur ainsi qu'à la planification directrice localisée Gare-Lac.

Malgré ces éléments, un amendement a été proposé, consistant à supprimer les mots « au minimum » de cet article 5 alinéa 2. Cet amendement a été refusé par la commission, à une évidente majorité.

2.2. Dimensionnement de l'offre de stationnement TIM

Le PA prévoit un parking silo de minimum 200 places, implanté sur le front bâti orienté sur les ateliers CFF et pouvant comprendre des niveaux souterrains (article 5, al. 3 du RPA). L'intégralité du stationnement automobile sera concentré dans cet ouvrage, à l'exception de quelques places dépose-minute et de places destinées aux personnes à mobilité réduite aménagées en surface.

Un maximum de 374 places pour voitures et 40 places pour deux-roues motorisés sont autorisés dans tout le PA (article 27 RPA). La commission a reçu des explications détaillées concernant la méthode et le calcul effectué ainsi qu'une copie de la norme VSS 40 281 sur laquelle le dimensionnement s'appuie.

Aux valeurs indicatives selon la norme VSS, les coefficients suivants sont appliqués (art. 27, al.1 RPA) pour arriver au dimensionnement final :

- 50 % pour le logement (habitants et visiteurs)
- 20 % pour d'autres affectations (employés et clients).

Une proposition d'amender l'article 27 alinéa 1 du RPA afin de porter ces coefficients à respectivement 75 % et 50 % a été discutée. La commission a refusé cet amendement à une évidente majorité.

La majorité de la commission a été convaincue par les arguments de la délégation municipale et considère que les coefficients retenus sont justifiés pour les raisons suivantes :

- ils sont conformes à la norme VSS et au PDL Gare-Lac ;
- le site de l'Ancien-Stand bénéficie d'une excellente localisation à proximité immédiate de la gare et il répond aux critères de localisation « A » de la norme VSS, se prêtant particulièrement bien à la mobilité douce ;
- une gestion rigoureuse du stationnement est nécessaire pour permettre le développement du secteur Gare-Lac sans saturer le réseau routier avoisinant ;
- une offre de stationnement surdimensionnée entraînerait des places vacantes en ouvrage et donc des surcoûts de construction inutiles au projet ;
- des mesures d'accompagnement sont prévues tels que l'augmentation du nombre de véhicules en autopartage (Mobility) à la gare CFF, la possibilité d'exiger un plan de mobilité pour les activités de plus de 20 employés (art. 27, al. 5 RPA) et la mutualisation des places dédiées aux visiteurs des habitants, employés et clients sans contraindre les usagers.

Au vu de ces éléments, la majorité de la commission estime que le dimensionnement du stationnement est adéquat, justifié par la localisation exceptionnelle à proximité immédiate de la gare, et cohérent pour favoriser la mobilité douce.

3. Conclusions

L'adoption du Plan d'affectation « Ancien-Stand » constitue une opportunité majeure pour notre Ville. Elle permet de valoriser un site stratégique, majoritairement propriété communale, et marque une étape déterminante dans la mise en œuvre concrète des nouveaux quartiers du PDL Gare-Lac.

La majorité de la commission estime que le règlement du Plan d'affectation, tel que proposé, offre un cadre avec la souplesse suffisante pour développer un quartier dense et mixte, tout en conservant les objectifs qualitatifs, sociaux et environnementaux fixés par le PDL Gare-Lac. Les études menées à ce jour, ainsi que l'examen préalable effectué par les Services de l'État, ont confirmé sa conformité légale.

Deux amendements, l'un visant à restreindre la proportion de logements d'utilité publique et l'autre visant à augmenter le nombre de places de stationnement voitures ont été discutés en commission et rejetés à une évidente majorité.

Au vu de ce qui précède, c'est à une évidente majorité de ses membres que la commission vous recommande, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers, d'accepter les conclusions de ce préavis, sans amendements.

Yverdon-les-Bains, le 12 janvier 2026



Juliana LEON, Rapportrice de majorité

FERYEL KILANI

- . Avocate au barreau
- . Spécialiste FSA droit de la construction et de l'immobilier
- . BSc en Sciences et ingénierie de l'environnement (EPFL)

ELIE BUGNION

- . Avocat au barreau
- . BA en Sciences politiques

LAURA EMONET

- . Avocate au barreau

VALÉRIE STRASSER

- . Avocate-stagiaire

Service d'urbanisme d'Yverdon-les-Bains
Av. des Sports 14
Case postale 412
1400 Yverdon-les-Bains

Lausanne, le 19 novembre 2025

Plan d'affectation « Ancien-Stand » et son règlement (RPA) - Avis de droit relatif à l'art. 5 RPA

Monsieur,

Comme convenu, je reviens à vous pour vous donner un avis de droit sur les questions posées par la commission chargée d'étudier le plan et le règlement mentionnés sous rubrique, en lien avec l'art. 5 RPA.

1.- La loi vaudoise sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2016 (ci-après : LPPPL) a pour but de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population (préservation du parc locatif) et de promouvoir la construction de nouveaux logements qui correspondent aux besoins de la population (promotion du parc locatif), conformément à l'art. 1 al. 1 let. a et b LPPPL. A lecture des travaux parlementaires (Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud 2012-2017, Tome 17, pp. 474, 476, 485, 517), ces objectifs découlent du mandat constitutionnel donné aux collectivités publiques, de permettre à toute personne de trouver pour elle et sa famille un logement approprié à des conditions supportables (art. 41 al. 1 let. e et 108 Cst. féd. et 67 al. 1 et 2 Cst-VD). Ce mandat constitue une véritable obligation de moyens à l'adresse des collectivités publiques qui doivent s'employer de manière continue à atteindre cet objectif (G.T. Chatton, Commentaire Romand, Constitution fédérale, ad art. 41, N 8ss). La jurisprudence retient que le but poursuivi par les législations cantonales, qui visent à développer l'offre de logements correspondant aux besoins de la population et à satisfaire ce besoin, tel que celui de la LPPPL, procède d'un intérêt public important digne de protection (ATF 146 I 70, cons. 5.2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_512/2020 du 28 octobre 2021, cons. 4.4.2).

2.- Parmi les mesures visant à la promotion du parc locatif de la LPPPL, le chapitre II prévoit des outils d'aménagement du territoire et de police des constructions, dont l'art. 28 al. 1 let. b LPPPL libellé comme suit : « Les communes peuvent prévoir, dans leurs plans et règlements d'affectation, pour autant que ces mesures soient adaptées au contexte local et à leurs besoins, des dispositions relatives à la fixation de quotas de LUP dont la destination est

garantie à long terme ». Ainsi, la LPPPL permet aux communes de prescrire la construction d'un certain pourcentage de logements d'utilité publique dans certaines zones de leur territoire. Les communes peuvent décider d'émettre des quotas de LUP pour des immeubles entiers ou uniquement pour un certain pourcentage de logements au sein d'un seul et même immeuble (arrêt de la CDAP AC.2021.0122 du 7 septembre 2021, cons. 3.b).

3.- Lors des travaux parlementaires relatifs à l'art. 28 LPPPL, des propositions d'amendements visant à plafonner le quota de LUP imposable par les communes aux constructeurs ont été formulées et débattues. Elles ont été refusées, notamment aux motifs qu'« une loi supérieure n'impose généralement qu'un minimum : le constructeur reste libre de faire plus de LUP que le quota du maximum légal » et qu'il « est plus sage de laisser à disposition des communes un large pouvoir d'appréciation qu'elles sauront adapter à leurs besoins » (Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud 2012-2017, Tome 16, pp. 481 ss).

4.- S'agissant de la proportion imposable de LUP sur la base de l'art. 28 al. 1 let. b LPPPL, la fiche d'application du Département des institutions et du territoire du Canton de Vaud « Comment intégrer des logements d'utilité publique (LUP) dans un projet de planification territoriale ? » précise que « légalement, la mesure d'un quota LUP est possible de 0 à 100% », tout en recommandant un usage pertinent de la proportion de LUP parmi les logements.

A noter que dans le cadre de la révision de leur plan d'affectation communal (PACom), des communes intègrent désormais des quotas de LUP dans toutes ou partie des zones accueillant du logement (cf. par exemple l'art. 24 PACom de Renens qui fixe un quota de 50%, l'art. 2.1 PACom Morges qui fixe des quotas de 20 et 25%).

5.- Le plan d'affectation « Ancien-Stand » et son règlement sont fondés sur le plan directeur localisé Gare-Lac (PDL).

Les plans directeurs garantissent une vision globale et cohérente du territoire avant de procéder à l'affectation du sol. L'existence d'un plan directeur permet de simplifier la procédure d'élaboration des plans d'affectation, nombre de questions étant déjà partiellement ou totalement réglées (exposé des motifs et projet de loi relatifs à la LATC, octobre 2016, no 323, p. 4). Avec la révision de la LATC au 1^{er} septembre 2018, les plans directeurs communaux sont devenus contraignants pour les autorités cantonales ou communales (art. 19 al. 3 LATC ; Zufferey, Droit public de la construction, 2024, no 196). S'agissant d'un outil contraignant pour les autorités, il suit une procédure complète d'adoption communale et d'approbation cantonale (cf. art. 17 ss LATC et exposé des motifs et projet de loi relatifs à la LATC, octobre 2016, no 323, p. 5).

En l'espèce, le plan directeur localisé Gare-Lac a été adopté par le Conseil communal le 11 décembre 2014 et approuvé par le Conseil d'Etat le 8 juillet 2015. La Municipalité est dès lors tenue de prendre en considération de manière appropriée les mesures prévues par le PDL telles que confirmées par décision du Conseil communal du 11 décembre 2014. Or, le PDL prévoit en particulier ce qui suit s'agissant des logements d'utilité publique : « En matière de logements d'utilité publique (logements protégés, logements étudiants, logements à loyer abordable et logements subventionnés), atteindre un taux de 30% sur les terrains privés, et 50% sur les terrains publics ». Cet objectif, complété par l'obligation de « maintenir l'affectation à long terme » de ces LUP, se réfère à l'art. 28 al. 1 let. b LPPPL qui offre la possibilité aux communes de prévoir dans leurs plans d'affectation « la fixation de quotas de LUP dont la destination est garantie à long terme ». Il en précise en outre la proportion, avec un quota de 30% à atteindre pour les terrains privés et de 50% pour les terrains publics, comme le législateur cantonal l'y autorise.

6.- L'art. 5 al. 2 RPA concrétise ces objectifs, en reprenant les quotas de 30% pour les terrains privés et de 50% pour les terrains publics définis dans le PDL, mettant ainsi en œuvre la décision du Conseil communal du 11 décembre 2014 par l'introduction d'une disposition réglementaire dans le plan d'affectation, comme le permet l'art. 28 al. 1 let. b LPPPL. Cette

disposition réglementaire est donc conforme au principe de la légalité et aux planifications supérieures. C'est d'ailleurs ce que confirme la Direction générale du territoire et du logement (DGTL-DIL) chargée d'examiner la légalité du projet de plan d'affectation et sa conformité au plan directeur cantonal dans le cadre du rapport d'examen préalable (art. 37 LATC) (cf. rapport d'examen préalable Plan d'affectation Ancien Stand du 4 juillet 2022, p. 12-13).

7.- S'agissant de la formulation de l'art. 5 RPA qui prévoit un quota minimum, elle permet au constructeur de rester libre de faire plus de LUP et l'y incite. Il n'y a cependant aucune obligation supplémentaire imposée par rapport à un quota fixe de 30%, respectivement 50%, les propriétaires demeurant libres de s'y limiter. En revanche, la fixation d'un quota maximum imposé aux constructeurs pourrait être jugée contraire à la garantie de propriété (art. 26 Cst. féd.) puisqu'une telle restriction limiterait la possibilité pour le propriétaire de créer des LUP de manière volontaire s'il le souhaite, sans pour autant être justifiée par un quelconque intérêt public, une telle limitation allant plutôt à l'encontre du mandat constitutionnel donné aux collectivités publiques de promouvoir la construction de nouveaux logements correspondant aux besoins de la population (art. 41 al. 1 let. e et 108 Cst. féd., 67 al. 1 et 2 Cst-VD, art. 1 LPPPL).

En conclusion, les réponses aux questions adressées par la Commission sont les suivantes : La fixation d'un quota minimal de LUP à l'article 5 du RPA est conforme au droit supérieur ainsi qu'à la planification directrice localisée Gare-Lac. La fixation d'un quota maximal de LUP pourrait en revanche être jugée contraire à la garantie de la propriété.

En demeurant à votre disposition pour tout complément, je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments bien dévoués.



Feryel Kilani, av.