



REGLEMENT

Commission
Consultative d'Urbanisme
CCU

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 1 – Institution

- ¹ La Municipalité institue une Commission consultative d'urbanisme, ci-après : la CCU.
- ² La CCU est un organe consultatif de la Municipalité.

Art. 2 – But

La CCU assiste la Municipalité dans l'examen des questions relatives à l'urbanisme, à l'architecture, au paysage, aux espaces publics et au patrimoine bâti, en vue d'assurer un développement territorial de qualité et cohérent sur le territoire communal.

Art. 3 – Bases légales et références

- ¹ La CCU exerce son activité dans le respect du droit fédéral et cantonal applicable en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions, ainsi que des règlements communaux en vigueur.
- ² Elle s'inscrit également dans les principes de bonne gouvernance et de qualité des processus communaux, tels que décrits dans les recommandations de bonnes pratiques émises par la Cour des comptes du canton de Vaud en matière d'octroi des permis de construire et d'habiter.

Art. 4 – Nature des préavis

- ¹ Les préavis de la CCU sont consultatifs.
- ² Ils ne lient pas la Municipalité, qui demeure seule compétente pour statuer.

CHAPITRE II

COMPÉTENCES ET CHAMP D'INTERVENTION

Art. 5 – Objets soumis à la CCU

- ¹ La CCU est consultée notamment pour :
 - a) les projets de constructions, transformations, démolitions ou aménagements présentant un impact significatif sur le site, le paysage ou l'espace public ;
 - b) les projets situés dans des secteurs sensibles ou à enjeux particuliers, tels que le centre-bourg, les périmètres à valeur patrimoniale ou les abords d'objets protégés ;
 - c) les projets affectant des espaces publics, des interfaces public/privé ou des structures urbaines importantes ;
 - d) les projets de planification (plans d'affectation, plans de quartier ou instruments équivalents) ;
 - e) les études, concepts et projets stratégiques communaux en matière d'urbanisme, d'architecture et de paysage.
- ² La Municipalité peut soumettre tout autre objet à la CCU.

Art. 6 – Saisine

¹ La CCU est saisie par la Municipalité ou par le service communal compétent sur délégation de celle-ci, notamment l'Urbanisme et Police des constructions.

² La CCU ne dispose pas d'un droit d'auto-saisine.

Art. 7 – Critères d'appréciation

La CCU apprécie les projets notamment au regard :

- a) de leur intégration au site et au tissu bâti existant ;
- b) de la qualité architecturale et constructive ;
- c) de la qualité paysagère et environnementale ;
- d) des impacts sur l'espace public et les voisinages ;
- e) de la prise en compte du patrimoine bâti et des structures urbaines ;
- f) des objectifs de la planification communale.

CHAPITRE III

COMPOSITION ET ORGANISATION

Art. 8 – Composition

¹ La CCU est composée de cinq à sept membres.

² Elle est composée, dans la mesure du possible, de personnes disposant de compétences professionnelles reconnues dans des domaines en lien avec l'urbanisme, l'architecture, le paysage, le patrimoine bâti ou les espaces publics.

³ Les compétences professionnelles reconnues peuvent être attestées notamment par :

- a) une formation spécialisée ;
- b) une pratique professionnelle avérée ;
- c) une expérience reconnue dans des fonctions analogues.

⁴ La Municipalité veille à une composition pluridisciplinaire et équilibrée de la CCU.

⁵ Le Municipal en charge du dicastère de l'Aménagement du territoire est membre de droit de la Commission consultative d'urbanisme. Il y siège en qualité de membre de liaison avec la Municipalité, avec voix consultative.

⁶ Le chef de service de l'Urbanisme et Police des constructions est membre de la Commission consultative d'urbanisme, avec voix consultative.

Art. 9 – Nomination et durée du mandat

¹ Les membres de la CCU sont nommés par la Municipalité pour la durée de la législature.

² Le mandat est renouvelable.

³ À défaut d'opposition de la Municipalité dans un délai de deux mois dès le début de la nouvelle législature, le mandat est réputé renouvelé tacitement.

Art. 10 – Présidence

- 1 La Municipalité désigne le président de la CCU parmi ses membres.
- 2 La présidence conduit les séances et veille à la qualité des préavis,

Art. 11 – Secrétariat

- 1 Le secrétariat de la CCU est assuré par le service communal compétent.
- 2 Il assure la convocation des séances, la préparation des dossiers, la tenue des procès-verbaux ou relevés de décisions et la transmission des préavis.

CHAPITRE IV **FONCTIONNEMENT**

Art. 12 – Séances

- 1 La Commission consultative d'urbanisme se réunit aussi souvent que nécessaire, sur convocation de la Municipalité ou, sur délégation de celle-ci, du service communal compétent.
- 2 Des visites de site peuvent être organisées lorsque la nature des projets le justifie.

Art. 13 – Quorum et décisions

- 1 La CCU délibère valablement lorsque la majorité de ses membres est présente.
- 2 Les préavis sont adoptés à la majorité simple des membres présents. Lorsque le préavis est rédigé après la séance consacrée à l'examen du projet, son adoption peut intervenir par voie de circulation.
- 3 Les avis minoritaires peuvent être mentionnés dans le préavis.

Art. 14 – Auditions

La CCU peut proposer l'audition des requérants, de leurs mandataires ou de spécialistes, en coordination avec le service communal compétent.

Art. 15 – Forme des préavis

- 1 Les préavis sont formulés par écrit.
- 2 Ils exposent de manière claire les constats et recommandations de la CCU.

CHAPITRE V **DÉONTOLOGIE ET CONFIDENTIALITÉ**

Art. 16 – Confidentialité

- 1 Les membres de la CCU sont tenus au devoir de confidentialité sur les dossiers examinés.
- 2 Les documents reçus ne peuvent être utilisés qu'aux fins de l'exercice du mandat.

Art. 17 – Conflits d'intérêts et récusation

- 1 Tout membre en situation de conflit d'intérêts se récusé.
- 2 Il ne participe ni aux débats ni à la formulation du préavis sur l'objet concerné.

**CHAPITRE VI
INDEMNISATION ET MOYENS**

Art. 18 – Indemnités

- 1 Les membres de la CCU ont droit à une indemnité de séance et au remboursement des frais, selon les règles communales en vigueur.
- 2 La Municipalité fixe les montants et modalités.

Art. 19 – Experts externes

La Municipalité peut recourir à des experts externes lorsque la complexité d'un objet le justifie.

**CHAPITRE VII
DISPOSITIONS FINALES**

Art. 20 – Intégration à la procédure

La consultation de la CCU s'intègre à la procédure d'instruction des dossiers sans en modifier les compétences ni les délais légaux.

Art. 21 – Annexe

L'Annexe 1 fait partie intégrante du présent règlement.

Art. 22 – Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur dès son adoption par l'autorité compétente.

Adopté par la Municipalité de Moudon dans sa séance du 12 janvier 2026.



La Syndique
Carole PICO



Le Secrétaire
Armend IMERI

ANNEXE

PRINCIPES DE BONNES PRATIQUES APPLICABLES À LA COMMISSION CONSULTATIVE D'URBANISME

¹ La Commission consultative d'urbanisme s'inscrit dans une démarche visant à renforcer la qualité, l'objectivité et l'efficacité des processus communaux en matière d'urbanisme et de police des constructions.

² À ce titre, la Municipalité se réfère notamment aux recommandations figurant dans le *Guide de bonnes pratiques pour la performance des processus communaux – Octroi des permis de construire et des permis d'habiter*, publié par la Cour des comptes du canton de Vaud (septembre 2021).

³ Ces recommandations préconisent en particulier :

- a) la mobilisation de compétences techniques adéquates ;
- b) le recours à une commission consultative pour les projets présentant des enjeux importants ;
- c) la composition de telles commissions avec des personnes disposant de compétences professionnelles reconnues et complémentaires.

⁴ La présente annexe a une valeur interprétative et directrice. Elle ne confère pas de compétences décisionnelles supplémentaires à la CCU et ne modifie pas la répartition des compétences entre les autorités communales.

COUR DES
COMPTES
CANTON DE VAUD



L'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE ET DES PERMIS D'HABITER EN ZONE À BÂTIR

*Guide de bonnes pratiques pour la performance
des processus communaux*



septembre 2021

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue Langallerie 11 - 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

Illustration de couverture : Jean-Paul Jandrain de Pixabay

INTRODUCTION

La construction est un domaine stratégique pour la population et l'économie vaudoise. Le domaine est complexe et évolue régulièrement. Compétentes pour délivrer les permis de construire et d'habiter, les communes ont la responsabilité de contrôler la légalité des constructions dans les meilleurs délais et au meilleur coût.

C'est pourquoi, la Cour des comptes a mené des audits sur la performance des processus mis en place dans sept communes, de taille et d'organisation différentes¹ ainsi qu'un audit de la CAMAC². Dans son rapport n°73, elle formule non seulement des recommandations au canton mais aussi des bonnes pratiques pour les communes. Ces dernières sont regroupées dans le présent guide à l'intention des Municipalités, qui pourront adapter leur application à la taille et à l'organisation de leur commune. Une liste récapitulative des bonnes pratiques figure en page 48. Elles se répartissent en quatre chapitres, dans lesquels chacune est présentée plus en détails :

- I. Les conditions cadres
- II. L'octroi des permis de construire
- III. L'octroi des permis d'habiter
- IV. La perception des émoluments administratifs

Le rapport d'audit et ceux relatifs aux sept communes, sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes : www.vd.ch/cdc.

La Cour des comptes remercie les interlocuteurs·trices des sept communes auditées pour leur collaboration ainsi que les Municipalités ayant accepté de participer au sondage adressé aux autres communes du canton.

¹ Yverdon-les-Bains (rapport n°47), Lausanne (n°49), Echallens (n°51), Rennaz (n°52), Ormont-Dessus (n°53), Valbroye (n°54), Tannay (n°55)

² La Centrale des autorisations en matière de construction est chargée de transmettre les demandes d'autorisations spéciales nécessaires pour octroyer les permis de construire aux services cantonaux concernés et d'en émettre une synthèse.

I. LES CONDITIONS CADRES DE LA PERFORMANCE

La performance des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter est un équilibre entre :

- le contrôle de la légalité des constructions ;
- la rapidité de traitement des demandes de permis ;
- les ressources utilisées pour le faire.

Les conditions cadres suivantes sont nécessaires pour pouvoir l'atteindre :

	Bonnes pratiques
Compétences nécessaires	1. <u>Mobiliser les compétences techniques nécessaires</u> 2. <u>Solliciter l'avis d'une commission consultative</u> 3. <u>Faire appel à temps à des compétences juridiques</u>
Contrôle interne	4. <u>Gérer le risque de conflits d'intérêts</u> 5. <u>Appliquer les mêmes procédures à tous les projets</u> 6. <u>Donner des instructions claires et être informé des résultats</u>
Traitement et suivi des dossiers	7. <u>Dématérialiser les dossiers</u> 8. <u>Se doter d'un outil de suivi des dossiers en cours</u>
Gestion de l'activité de police des constructions	9. <u>Déterminer les coûts et revenus de la police des constructions</u> 10. <u>Piloter les activités de la police des constructions</u>

1. MOBILISER LES COMPÉTENCES TECHNIQUES NÉCESSAIRES

Être à la hauteur des exigences posées aux constructeurs³

Les exigences applicables aux constructions sont nombreuses et de plus en plus complexes. Les plans nécessaires aux demandes de permis doivent être établis par des professionnels (architectes et ingénieur·e·s reconnu·e·s selon les art. 106 à 107a LATC). La Municipalité attestant de la légalité de la construction, elle devrait confier le traitement des demandes de permis à un·e professionnel·le disposant de compétences comparables. Il s'agit d'être capable d'effectuer les vérifications nécessaires, de contrôler le travail des spécialistes et de discuter au besoin des problèmes de conformité avec eux, d'appréhender les différents aspects d'une construction et la complexité posée par la coexistence de multiples exigences parfois contradictoires.

De plus, un·e spécialiste devrait aussi être sollicité·e au besoin pour effectuer les contrôles spécifiques liés aux domaines connexes définis comme étant de compétence communale (p. ex. : l'énergie).

Mobiliser toutes les compétences techniques nécessaires à la réalisation des contrôles de la légalité des constructions en vue de l'octroi des permis de construire et d'habiter.

Si l'engagement en interne de collaborateur·trice·s qualifié·e·s ne se justifie pas, rechercher des collaborations avec d'autres communes (service technique intercommunal ou convention de collaboration) ou mandater un bureau privé.

Adapter au besoin les tarifs des émoluments administratifs.

³ Par souci de simplification du présent guide, il peut s'agir aussi bien du ou de la propriétaire, du promoteur immobilier que de son·sa mandataire.

2. SOLLICITER AU BESOIN L'AVIS D'UNE COMMISSION CONSULTATIVE

Bénéficier d'une analyse complémentaire

Certains projets ont un impact majeur pour une commune et le contrôle de certains aspects relève de l'appréciation (p. ex : esthétique et intégration des bâtiments). L'analyse n'est pas toujours aisée pour les responsables concernés et peut s'avérer sensible.

Le recours à l'avis d'une commission consultative peut contribuer à objectiver les éléments d'appréciation et à analyser la construction sous différents angles. Lorsque la commission compte des professionnel·le·s de différents domaines de la construction (notamment des urbanistes, des architectes, des ingénieur·e·s mobilité ou énergie, des paysagistes, etc.), elle permet une analyse complémentaire. Des membres externes à la commune apportent en outre une indépendance supplémentaire.

Prévoir la possibilité de soumettre des demandes de permis à une commission consultative, existante ou à instaurer, incluant des personnes externes à l'administration communale et disposant de compétences complémentaires dans des domaines en lien avec la construction.



3. FAIRE APPEL À TEMPS À DES COMPÉTENCES JURIDIQUES

Limiter le risque juridique

Les exigences applicables aux constructions sont nombreuses et se complexifient. Les évolutions légales et la jurisprudence influencent l'interprétation des règles. Des arguments juridiques sont aussi régulièrement invoqués par les constructeurs ou les tiers intéressés. Dans ce contexte, l'examen des demandes de permis de construire, puis le contrôle de conformité des travaux en vue de l'octroi du permis d'habiter, font appel non seulement à des compétences techniques mais aussi à des compétences juridiques.

La Municipalité peut s'appuyer sur l'expérience de ses collaborateur·trice·s, informé·e·s des évolutions législatives et de la jurisprudence grâce aux communications et aux formations organisées tant par les associations professionnelles⁴ que par le canton.

Ces connaissances ne suffisent parfois pas et le volume de dossiers traités permet rarement de justifier l'engagement d'un·e juriste spécialisé·e. Par conséquent, le recours à un avocat-conseil au moment de l'analyse de la demande permet d'éviter une mauvaise appréciation juridique, de gagner en crédibilité dans ses interventions et de garantir une meilleure préparation en cas d'opposition, voire de recours.



Dans les cas douteux ou complexes, prendre un avis juridique au plus tôt dans le processus et non pas seulement en cas d'opposition ou de recours.

⁴ Notamment la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) et l'Association vaudoise des ingénieurs, architectes et techniciens communaux (AVIATCO)

4. GÉRER LE RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Se prémunir contre l'influence d'intérêts privés et préserver la confiance

Un conflit de loyauté entre l'intégrité professionnelle et les intérêts privés peut biaiser les décisions prises. Lors du contrôle de demandes de permis de construire ou d'habiter adressées par des tiers, un conflit d'intérêts intervient lorsqu'une personne qui décide, ou qui contribue à la décision, est directement concernée ou a des liens personnels, familiaux, amicaux, économiques ou de dépendance avec le propriétaire, son mandataire ou un tiers concerné par le projet de construction (p. ex : voisin·e). Qu'ils soient potentiels, apparents ou réels, les conflits d'intérêts représentent un risque d'image pour la commune, un risque pour les personnes dont l'intégrité peut être mise en cause, ainsi qu'un risque d'inégalité de traitement entre les demandes de permis. Ils peuvent conduire à une remise en question de l'objectivité des contrôles.

Au niveau des Municipalités, la gestion du risque de conflit d'intérêt repose d'abord sur le principe de récusation des conseillers municipaux prévu par l'art 64a de la Loi sur les communes. Ce principe est aussi prévu par l'art 9 de la Loi sur la procédure administrative (LPA-VD) qui l'étend à toute personne appelée à préparer une décision administrative, soit aux collaborateur·trice·s de la commune. Une gestion du risque de conflits d'intérêts est néanmoins aussi indispensable.

Etablir des dispositions réglant l'acceptation des dons et avantages et l'exercice d'activités accessoires tant pour la Municipalité que pour les collaborateur·trice·s.

Aborder périodiquement la thématique au sein de la Municipalité et prévoir une sensibilisation des collaborateur·trice·s de manière à l'intégrer à l'activité de police des constructions.

Inclure également les dispositions nécessaires dans les contrats conclus avec des mandataires.

5. APPLIQUER LES MÊME PROCÉDURES À TOUS LES PROJETS

Garantir l'égalité de traitement entre projets communaux et de tiers

La LATC autorise la Municipalité à décider de l'octroi des autorisations concernant ses propres constructions. La Municipalité, voire le service à l'initiative du projet (si celui-ci participe au processus d'octroi) sont ainsi placés en situation de conflit d'intérêts.

Les procédures de contrôle de la légalité des constructions communales doivent impérativement être les mêmes, en tous points, que pour un constructeur tiers. Dans le cas contraire, la commune s'expose à un dégât d'image. La Municipalité doit pouvoir démontrer en tout temps qu'il y a égalité de traitement par rapport aux demandes de tiers.



Pour les demandes de permis relatifs aux constructions communales, respecter strictement les mêmes procédures que celles imposées aux constructeurs tiers et veiller à documenter rigoureusement les contrôles effectués.

6. DONNER DES INSTRUCTIONS CLAIRES ET ÊTRE INFORMÉ DES RÉSULTATS

S'assurer de la légalité en tous points des constructions avant de décider

Lorsqu'elle octroie un permis de construire ou d'habiter, la Municipalité se porte garante du respect de l'ensemble des dispositions légales en vigueur. Elle doit ainsi s'assurer que tous les contrôles nécessaires, et seulement ceux-ci, ont été effectués et que la construction projetée puis réalisée est conforme aux lois, aux règlements et aux planifications.

Il ne suffit pas de considérer que les contrôles à effectuer découlent des lois et règlements applicables. Il revient à la Municipalité de définir les contrôles à réaliser puis de mandater de manière suffisamment explicite, le·la ou les spécialistes internes ou externes pour les exécuter. Leur exécution et leurs résultats doivent ensuite être confirmés

à la police des constructions s'ils sont effectués par d'autres services (document motivé). Dans tous les cas, la Municipalité devrait également obtenir une telle confirmation (note pour décision ou rapport) avant de décider de l'octroi ou du refus du permis.



En fonction de l'organisation en place, établir des directives internes, des conventions interservices et/ou des mandats externes identifiant l'ensemble des contrôles requis et la responsabilité de leur exécution.

Exiger un document confirmant les vérifications réalisées et les résultats obtenus.

7. DÉMATÉRIALISER LES DOSSIERS

Développer la cyberadministration et la simplification administrative

Dans le contexte de la transition numérique, les communes sont également amenées à adapter leurs prestations et notamment à rendre possible le traitement électronique des dossiers pour contribuer à moderniser l'administration.

Le processus de traitement des permis de construire et/ou d'habiter présente de vastes possibilités de dématérialisation, offrant un grand potentiel d'amélioration de sa performance, tant certaines lourdeurs sont dues à la dépendance au papier.



Il revient à chaque commune de développer ses propres outils informatiques et ses prestations en ligne. Le projet du canton de remplacer la plateforme ACTIS du processus d'octroi des permis de construire, devrait toutefois permettre d'envisager plus facilement la dématérialisation des processus communaux d'octroi des permis de construire et d'habiter. Cela ne doit cependant exclure en rien la possibilité pour les communes d'exiger qu'un ou plusieurs exemplaires papier du dossier continuent à leur être remis en complément du format électronique, par exemple pour la consultation publique pendant la durée de l'enquête.

Si la dématérialisation des procédures d'octroi des permis de construire et d'habiter devait être à l'avenir introduite par la loi, adapter le règlement communal pour assurer le passage des exigences de dossiers papier à des exigences de dossiers électroniques au niveau communal.

8. SE Doter d'un outil de suivi des dossiers en cours

Faciliter la traçabilité et la mise à disposition de données

Chaque commune devrait disposer d'un outil permettant d'assurer le suivi des dossiers depuis la demande de permis de construire (ou d'examen préalable) jusqu'à l'octroi du permis d'habiter.

Il importe en effet de disposer, en tout temps, d'un état des dossiers en cours pour s'assurer du bon déroulement des procédures, en particulier du respect des délais pour l'octroi des permis, mais aussi des éventuelles prolongations ou retraits de permis de construire ou encore la vérification de l'octroi systématique des permis d'habiter.

Un outil adapté permet également de faciliter la traçabilité des étapes du processus, le contrôle interne et l'élaboration de statistiques utiles au pilotage de l'activité.

Se doter d'un outil permettant le suivi de l'avancement des dossiers de construction du dépôt de la demande de permis de construire, voire de la demande d'examen préalable, à l'octroi du permis d'habiter.

9. DÉTERMINER LES COÛTS ET REVENUS DE LA POLICE DES CONSTRUCTIONS

Se doter des informations financières utiles à la gestion de l'activité

Les exigences actuelles en matière de présentation des comptes ne suffisent pas à avoir les informations financières nécessaires à la gestion de l'activité de police des constructions. La Municipalité devrait disposer d'informations plus précises pour pouvoir analyser les coûts et leur évolution dans le temps, s'assurer de leur couverture par les revenus des émoluments administratifs et prendre, si besoin, des mesures d'optimisation.

Pour établir le coût global de la police des constructions, il faut, au minimum, isoler le coût du temps passé par les collaborateur·trice·s à des activités de police des constructions, au besoin par le biais d'une estimation, tout en tenant compte des éventuels honoraires des bureaux et spécialistes externes.



De la même manière, les revenus de la police des constructions devraient être établis en isolant les émoluments administratifs y relatifs des autres revenus et en additionnant le cas échéant ceux perçus par différents services.

Etablir périodiquement les coûts et les revenus totaux de la police des constructions, y compris ceux d'éventuels autres services que celui chargé de la police des constructions.

10. PILOTER LES ACTIVITÉS DE POLICE DES CONSTRUCTIONS

Gérer l'activité, mesurer sa performance et la communiquer

Afin de s'assurer de la performance de la police des constructions, il convient de mettre en place un pilotage comprenant des objectifs et des indicateurs adaptés au volume d'activité.

Outre des statistiques sur le nombre de dossiers traités ou de permis délivrés, des données sur le nombre de dossiers incomplets retournés ou pour lesquels des informations complémentaires ont dû être demandées peuvent permettre de mieux analyser les coûts et la durée des procédures ainsi que d'orienter la communication envers les constructeurs. De même, la proportion de réinspections nécessaires des constructions ou des indications sur les non-conformités récurrentes peuvent être des informations utiles.

L'objectif est d'abord la qualité tant des dossiers qui sont présentés que des contrôles qui sont effectués et surtout de la construction à réaliser. La fixation de délais cibles est néanmoins souhaitable pour analyser la durée des procédures (p. ex : totale ou par étape) et éviter des dossiers « laissés en plan ». Des indicateurs financiers (p. ex : évolution des coûts totaux ou de certaines prestations, couverture des coûts par les émoluments) sont aussi nécessaires au pilotage.

La Municipalité peut ensuite utiliser ces informations pour rendre compte aux citoyen·ne·s et contribuables de la performance de sa police des constructions, améliorant ainsi la transparence sur l'utilisation des fonds publics.

Définir des objectifs, fixer des cibles à atteindre et établir des indicateurs de performance (contrôles de légalité, délais, coûts et couverture des coûts) pour optimiser le pilotage des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter.

S'appuyer sur ces données pour informer le public sur la performance de la police des constructions, notamment dans le cadre du rapport annuel de gestion.

II. L'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE

La procédure d'octroi du permis de construire permet à la commune d'intervenir **en amont de la construction** en n'autorisant des travaux que si le projet respecte les conditions fixées par la loi, ainsi que les règlements et les plans d'affectation (art. 104 LATC, art. 75 RLATC). Les bonnes pratiques formulées ci-après portent sur les différentes démarches que doit mener la commune dans le cadre de cette procédure mais aussi, dans l'intérêt de toutes les parties, l'amélioration de la qualité des demandes déposées.

	Bonnes pratiques
Qualité des demandes déposées	11. <u>Favoriser le dépôt de dossiers complets et conformes</u>
Enquête publique	12. <u>Etablir une checklist des exigences de forme</u> 13. <u>Réserver sa décision au moment de la mise à l'enquête publique</u> 14. <u>Distinguer les types d'oppositions et en motiver l'analyse</u>
Autorisations spéciales et autres approbations	15. <u>Contrôler la cohérence du questionnaire général</u> 16. <u>Vérifier l'obtention des autorisations spéciales nécessaires</u>
Conformité du projet aux dispositions légales et réglementaires	17. <u>Etablir une checklist de la légalité des projets</u> 18. <u>Gérer les délais de circulation interne</u> 19. <u>Justifier l'octroi des dérogations</u> 20. <u>Contrôler les aspects pouvant affecter le droit des tiers</u> 21. <u>Motiver les exigences formulées aux constructeurs</u>

11. FAVORISER LE DÉPÔT DE DOSSIERS COMPLETS ET CONFORMES

Améliorer les délais et réduire les coûts de la procédure

Les contrôles réalisés sur les demandes de permis de construire débouchent fréquemment sur des demandes de complément ou de modification. L'évolution des exigences légales, le niveau variable de compétence des mandataires ou encore le dépôt trop hâtif des dossiers peuvent expliquer ce phénomène. Les échanges et contrôles additionnels qui en découlent non seulement retardent la procédure mais représentent un coût pour la commune. Ils impactent également la charge de travail de la police des constructions et par là, les délais de traitement de l'ensemble des dossiers. Afin d'accélérer le processus d'octroi des permis et optimiser le coût de la police des constructions, plusieurs mesures peuvent être prises pour favoriser le dépôt de dossiers complets et conformes.

Inciter les constructeurs à déposer des dossiers complets et conformes, notamment par :

- un retour automatique des dossiers incomplets aux constructeurs,
- des émoluments administratifs
- l'offre de prestations d'examen préalable (en particulier pour les projets les plus complexes).

12. ETABLIR UNE CHECKLIST DES EXIGENCES DE FORME

Assurer l'exécution et la traçabilité des contrôles pour l'enquête publique

La LATC et son règlement fixent différentes exigences de forme pour les demandes de permis de construire. Ces exigences servent notamment à garantir la validité de la demande (p. ex : signatures) et une information adéquate des tiers intéressés en vue de sa mise à l'enquête publique (p. ex : mention des dérogations demandées et des bases légales les autorisant). D'autres exigences (p. ex : types et formats des plans) visent le bon déroulement de la circulation de la demande au sein de l'administration cantonale, nécessaire à l'octroi par ses services des autorisations spéciales et autres approbations cantonales.

Afin d'assurer le bon déroulement du processus et d'éviter à la CAMAC ou aux services cantonaux de demander des corrections et compléments, il incombe à la commune de vérifier le respect de ces exigences avant de transmettre le dossier à la CAMAC pour publication de l'avis d'enquête dans la *Feuille d'avis officielle* et mise en circulation au sein de l'administration cantonale.

Sur la base des exigences de forme définies par la LATC et le RLATC, mettre en place une checklist pour assurer l'intégralité des vérifications à effectuer par la commune et la traçabilité de leur exécution.

13. RÉSERVER SA DÉCISION AU MOMENT DE LA MISE À L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Eviter de créer de fausses attentes

L'enquête publique est destinée à faire connaître les projets, à relever les éventuelles remarques⁵ pour permettre ensuite aux autorités, communales et cantonales, de prendre une décision en toute connaissance de cause. A moins d'une violation importante de la loi ou du règlement communal, la commune est tenue de mettre le projet à l'enquête publique mais pas de procéder aux contrôles de légalité du projet avant celle-ci. Les contrôles doivent uniquement mais impérativement avoir été effectués avant la décision municipale d'octroi du permis de construire.

Ainsi, la mise à l'enquête publique ne constitue pas l'assurance d'obtenir le permis, celui-ci étant lié aux résultats des contrôles de la légalité du projet. Afin d'éviter de créer de fausses attentes, il est souhaitable d'en avertir le constructeur.

Informez les constructeurs de la mise à l'enquête publique et indiquez à cette occasion que la décision future d'octroi du permis de construire ne sera prise qu'à l'issue de la procédure.

⁵ Observations ou oppositions des individus ou organisations concernées

14. DISTINGUER LES TYPES D'OPPOSITIONS ET EN MOTIVER L'ANALYSE

Eviter d'alourdir le processus cantonal et objectiver sa position

Le délai d'enquête expiré, les oppositions ou observations auxquelles celle-ci a donné lieu doivent être immédiatement communiquées à la CAMAC pour qu'elle les transmette aux services cantonaux chargés de délivrer une autorisation spéciale ou autre approbation (art. 113 al.2 LATC). Afin d'éviter de surcharger la CAMAC et les services cantonaux, il est souhaitable que la commune ne transmette pas d'office toutes les oppositions mais identifie celles devant l'être en se basant sur la liste des autorisations et approbations nécessaires pour le projet.

S'agissant des oppositions portant sur des aspects de compétence communale, la Municipalité doit décider si l'opposition est justifiée, ce qui implique le refus du permis ou la modification du projet, ou s'il convient de la lever et d'octroyer le permis. Elle doit informer les opposant·e·s de sa décision, en indiquant les dispositions légales et réglementaires invoquées en cas de levée d'opposition (art. 116 LATC). Cela implique une analyse technique qui peut revêtir une part importante d'appréciation.

En s'appuyant sur les autorisations spéciales requises, ne pas transmettre à la CAMAC les oppositions ne portant que sur des éléments de compétence communale (esthétique, vue, etc.).

Exiger de la police des constructions, du·de la technicien·ne communal·e ou du bureau externe, un rapport d'analyse des oppositions et des arguments justifiant leur levée ou leur acceptation.

Dans les décisions de levée des oppositions transmises aux opposants, indiquer les références aux dispositions légales et réglementaires invoquées.

15. CONTRÔLER LA COHÉRENCE DU QUESTIONNAIRE GÉNÉRAL

Identifier les autorisations spéciales nécessaires

Conformément à l'art. 120 LATC, des autorisations spéciales doivent être obtenues pour certains types de constructions afin que la commune puisse délivrer le permis de construire. La majorité des autorisations spéciales nécessaires sont cantonales. Elles sont demandées par la commune par l'intermédiaire de la CAMAC. Le questionnaire général a été développé de manière à permettre l'identification des services cantonaux devant se prononcer sur un projet en fonction des dispositions légales et réglementaires applicables.

Les communes restent responsables de l'identification des services à consulter (art. 113 al. 1 LATC), malgré l'existence de la CAMAC. Elles doivent par conséquent contrôler le questionnaire général remis par le constructeur et s'assurer que toutes les autorisations nécessaires au projet sont effectivement demandées.

La commune est également responsable d'identifier les autres autorisations spéciales (p. ex : fédérales) requises pour le projet. Celles-ci doivent avoir été obtenues préalablement et jointes au dossier de demande de permis par le constructeur.

Avant l'envoi d'un dossier à la CAMAC, contrôler la cohérence du questionnaire général avec le projet de construction (s'assurer que les cases concernées ont bien été remplies) et identifier/lister toutes les autorisations spéciales requises pour le projet.

16. VÉRIFIER L'OBTENTION DES AUTORISATIONS CANTONALES NÉCESSAIRES

Ne pas délivrer de permis sans toutes les autorisations cantonales

Avant l'octroi du permis de construire, la Municipalité doit vérifier que toutes les autorisations spéciales et autres approbations nécessaires au projet ont été délivrées (art. 104 al. 2 LATC). S'agissant des autorisations et approbations cantonales, l'existence de la CAMAC ne libère pas la commune de faire les vérifications nécessaires.

A la réception de la synthèse CAMAC, au-delà du fait qu'elle soit positive, vérifier qu'elle inclut toutes les autorisations spéciales et autres approbations cantonales précédemment identifiées comme requises.

Avant l'octroi du permis de construire, vérifier également que toutes les autres autorisations spéciales, notamment fédérales, ont été obtenues.

17. ÉTABLIR UNE CHECKLIST DES CONTRÔLES DE LÉGALITÉ DES PROJETS

Assurer la légalité en tous points de la construction et la traçabilité

Les contrôles de légalité des projets aux multiples dispositions applicables, réalisés par les collaborateur·trice·s de la police des constructions de la commune, impliquent un certain nombre de vérifications techniques.

Afin de garantir que l'ensemble des contrôles requis ont été réalisés et d'en assurer la traçabilité, il convient que les vérifications et leurs résultats soient documentés. Cette documentation est d'autant plus importante que le contrôle concerne un domaine pour lequel la commune dispose d'un pouvoir d'appréciation (p. ex : nombre de places de stationnement nécessaires, esthétique et intégration des bâtiments, protection du patrimoine, etc.). Il s'agit non seulement d'assurer la qualité des contrôles et l'égalité de traitement des dossiers mais aussi de pouvoir justifier le travail effectué en cas de contestation.

Mettre en place une checklist – voire un rapport de contrôle plus complet – pour faciliter le travail, garantir que tous les contrôles sont réalisés et documenter les vérifications effectuées, leurs résultats et les appréciations portées.

18. GÉRER LES DÉLAIS DE CIRCULATION INTERNE

Garantir la rapidité du processus communal

Dans les communes d'une certaine taille, les compétences nécessaires à l'analyse des demandes de permis de construire sont réparties entre différents services spécialisés. La police des constructions est chargée de transmettre les dossiers aux autres services concernés et d'obtenir leurs préavis.

Pour qu'elle puisse effectuer un suivi efficace des dossiers, la police des constructions doit avoir la légitimité d'intervenir auprès des autres services. Afin que le processus puisse être optimisé, il est également souhaitable qu'elle soit chargée de rapporter sur la performance du processus de circulation interne.

Donner la compétence au service en charge de la police des constructions de fixer des délais de réponses aux autres services et de les suivre.

Mettre en place des indicateurs de gestion pour, le cas échéant, pouvoir prendre des mesures correctrices.

19. JUSTIFIER L'OCTROI DES DÉROGATIONS

Limiter les dérogations aux cas où cela est nécessaire

Dans la mesure où le règlement communal le prévoit et pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient, des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente peuvent être accordées par la Municipalité. L'octroi des dérogations ne doit pas porter atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers (art. 85 al.1 LATC).

Si la Municipalité dispose d'un pouvoir d'appréciation en opportunité, le respect de ces critères doit pouvoir être démontré en tout temps, notamment en vue d'éventuelles procédures de recours. La dérogation ne doit pas être motivée par la seule proposition du constructeur, la volonté de favoriser une plus grande utilisation du sol ou d'éluder des dispositions réglementaires jugées peu satisfaisantes⁶. Sa nécessité doit être démontrée, car une dérogation octroyée trop fréquemment viderait la disposition légale ou réglementaire concernée de son sens.

Mettre en place un contrôle systématique des demandes de dérogation en identifiant la base légale ou réglementaire les autorisant, vérifier sa mention sur les avis d'enquête publique et confirmer que les critères d'octroi sont remplis.

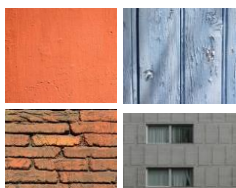
Documenter l'analyse effectuée et ses résultats dans chaque dossier.

Tenir à jour un état des dérogations accordées pour avoir une vue d'ensemble.

⁶ In « Des dérogations en matière de police des constructions : un produit à consommer avec modération ? », Dr Raymond Durussel, pour l'Ordre vaudois des géomètres, dans Point commune n°59, UCV, hiver 2016, p. 10

20. CONTRÔLER LES ASPECTS POUVANT AFFECTER LES DROITS DES TIERS

Avant la mise à l'enquête publique



Dans de nombreuses communes, le choix des teintes de façades et des matériaux ne font pas partie du permis de construire mais doivent faire l'objet d'une demande d'autorisation spécifique avant, voire pendant l'exécution des travaux. Ce faisant, les éléments les plus visibles d'une construction ne sont pas systématiquement mis à l'enquête publique, privant les voisin·e·s notamment de leur droit d'être entendus sur ces aspects.

Pour les mêmes raisons, les exigences en matière de gestion des déchets devraient être traitées dans le cadre du permis de construire. L'emplacement des conteneurs peut notamment avoir des implications sur les aménagements extérieurs et affecter le droit des tiers. Reporter ce point au moment de la construction peut s'avérer problématique si aucun emplacement n'est finalement trouvé.



Contrôler la conformité de tous les aspects pouvant affecter les droits des tiers (choix des teintes de façade et matériaux, gestion des déchets, etc.) avant la mise à l'enquête publique.

21. MOTIVER LES EXIGENCES FORMULÉES AUX CONSTRUCTEURS

Distinguer les obligations des recommandations

Lorsque les contrôles effectués révèlent une non-conformité du projet à des dispositions légales ou réglementaires, en avertir le constructeur et demander que le projet soit modifié en conséquence permet d'éviter de mener une procédure pour aboutir à un refus du permis. Cette pratique est à l'avantage tant du constructeur que de la commune.

Lorsque les non-conformités identifiées sont de minime importance, la commune peut éviter de prolonger la procédure en assortissant le permis de construire de conditions que le constructeur sera tenu de respecter au moment de la construction.

Il est aussi possible de mettre des conditions au permis de construire qui poursuivent des objectifs de prévention ou d'organisation en rapport avec le suivi de l'exécution des travaux ou l'octroi du permis d'habiter. Cette pratique vise à faciliter le processus d'octroi du permis d'habiter.

Il est impératif de motiver ces différentes demandes par l'indication des bases légales ou réglementaires qui les fondent. Cela constitue un gage de transparence et permet de faire la distinction entre une exigence et une recommandation.

Motiver systématiquement les demandes formulées aux constructeurs, que ce soit en cours de processus ou par le biais des conditions d'octroi assortissant les permis de construire, en indiquant les références aux dispositions légales et réglementaires.

Distinguer clairement ce qui est d'ordre impératif de ce qui relève d'une recommandation.

III. L'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

La procédure d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser permet de contrôler **la légalité des constructions réalisées**. L'octroi de ce permis peut intervenir seulement après que la Municipalité a vérifié que les conditions fixées par le permis de construire sont respectées et que l'exécution correspond aux plans mis à l'enquête (art. 128 LATC, art. 79 RLATC).



Le processus d'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser démarre avec la notification par le constructeur à l'administration communale du début des travaux et s'achève avec la décision municipale d'octroi ou de refus du permis. Certains contrôles doivent impérativement être réalisés en cours de travaux. Comme pour les permis de construire, les bonnes pratiques formulées s'échelonnent sur l'ensemble du processus et visent, dans l'intérêt de toutes les parties, à l'amélioration des demandes déposées.

	Bonnes pratiques
Permis d'habiter	22. <u>Etablir une checklist des contrôles de légalité des constructions</u> 23. <u>Contrôler la conformité déjà en cours de travaux</u> 24. <u>Définir la demande de permis et contrôler sa recevabilité</u> 25. <u>Organiser les visites au plus tôt</u> 26. <u>N'autoriser l'occupation des locaux qu'en l'absence de risques</u> 27. <u>Motiver les demandes de mise en conformité</u>

22. ÉTABLIR UNE CHECKLIST DE LA LÉGALITÉ DES CONSTRUCTIONS

Assurer la légalité de la construction et la traçabilité des contrôles

Les contrôles de conformité des constructions aux plans mis à l'enquête et aux conditions (cantonales et communales) fixées par le permis de construire sont généralement réalisés par les collaborateur·trice·s de la police des constructions (vérifications faites en cours de travaux) et par une commission (vérifications lors de la visite finale).

Afin de garantir que l'ensemble des contrôles requis ont été réalisés et en assurer la traçabilité, il convient que ces vérifications et leurs résultats soient documentés. Il s'agit d'assurer la qualité des contrôles et l'égalité de traitement des dossiers mais aussi de pouvoir justifier le travail effectué en cas de contestation.

Lorsque les contrôles révèlent une non-conformité de la construction, la commune doit demander au constructeur d'y remédier. Afin de gagner du temps, et parce que la visite finale s'effectue en présence du constructeur, ces demandes peuvent être formalisées grâce à un procès-verbal de visite.

Mettre en place une checklist couvrant toutes les vérifications nécessaires à l'octroi du permis d'habiter : contrôles à faire durant et à l'issue des travaux, conformités aux plans, à la réglementation en vigueur, conditions assortissant le permis de construire, etc.

Utiliser cette checklist comme procès-verbal de visite, signé par les deux parties, et y inclure la liste des demandes de mise en conformité et les délais y relatifs.

23. CONTRÔLER LA CONFORMITÉ DÉJÀ EN COURS DE TRAVAUX

Intervenir alors qu'il est encore temps

Certains contrôles doivent impérativement être effectués en cours de chantier, à certaines étapes des travaux. Dans le cas contraire, l'avancement des travaux entrave l'accès aux éléments à contrôler ou peut rendre une demande de mise en conformité disproportionnée. C'est notamment le cas pour l'implantation de la construction, le raccordement des canalisations et la conformité des travaux aux exigences de la loi sur l'énergie (p. ex : isolation posée par rapport à celle prévue par le bilan thermique).

Ces contrôles, gourmands en ressources, servent à garantir la légalité effective des constructions. Ils ne peuvent être réalisés à temps que si la commune est dûment informée de l'achèvement des différentes étapes des travaux. La commune doit non seulement donner des instructions en ce sens aux constructeurs mais aussi, en tant qu'autorité chargée du contrôle de l'application du droit, exercer un suivi. Plus le suivi est étroit, plus vite la commune pourra identifier d'éventuels problèmes qu'il sera plus aisé de régler durant les travaux qu'une fois ceux-ci terminés.

Débloquer les moyens nécessaires pour mettre en place les contrôles de conformité prévus par la loi (implantation, raccordement des canalisations, aspects énergétiques, etc.).

Identifier les étapes exigeant un contrôle en cours de travaux.

Requérir des constructeurs qu'ils avisent la commune de la réalisation de chaque étape mais aussi qu'ils transmettent le programme des travaux avant le début de ceux-ci.

Mettre en place un suivi de l'avancement des travaux pour assurer la réalisation des contrôles nécessaires et veiller au dépôt par le constructeur de la demande du permis d'habiter.

24. DÉFINIR LA DEMANDE DE PERMIS ET CONTRÔLER SA RECEVABILITÉ

Effectuer la visite finale lorsque les conditions sont réunies

Les manquements de la part des constructeurs, sur le fond (p. ex. : conformité de la construction) mais aussi sur la forme (p. ex : absence de documents comme la déclaration de conformité en matière de protection contre l'incendie), retardent non seulement l'octroi du permis d'habiter mais impliquent aussi un suivi des dossiers et des contrôles additionnels. Cela a un impact sur la charge de travail et les coûts de la police des constructions. Le risque que les locaux soient occupés sans autorisation et qu'il soit ensuite difficile de mener la procédure à terme augmente également.

Une définition claire des exigences à satisfaire pour obtenir le permis d'habiter peut augmenter les chances que les demandes de permis déposées par les constructeurs n'interviennent qu'une fois que toutes les conditions sont satisfaites. Cela permet également de fixer des critères de recevabilité de la demande avant d'organiser la visite, ce qui est non seulement efficient mais également pertinent en regard du court délai de 15 jours fixé aux communes pour octroyer le permis d'habiter.

Déterminer et communiquer, en amont de leur demande de permis, les éléments auxquels les constructeurs doivent prêter attention et les documents à joindre à la demande (p. ex : sous forme d'un formulaire ou d'une checklist).

S'assurer que l'ensemble des renseignements nécessaires et des documents exigés soient remis avec la demande, pour la considérer comme régulièrement déposée avant d'agender la visite finale.

25. ORGANISER LES VISITES AU PLUS TÔT

Procéder sans délai dès la demande de permis jugée recevable

Avec un délai légal de 15 jours seulement, la visite finale doit impérativement intervenir rapidement après le dépôt de la demande de permis d'habiter. Au-delà de satisfaire à une exigence légale, il s'agit aussi de limiter le risque que les locaux soient occupés sans autorisation. Une fois les travaux terminés, les propriétaires souhaitent généralement occuper rapidement les locaux, que ce soit pour des raisons pratiques ou financières.

Cela requiert de la commune une grande réactivité. L'organisation de visites groupées sur certaines dates est dès lors incompatible avec le respect du délai légal.

Réaliser systématiquement les visites finales dans les plus brefs délais à compter du dépôt de la demande de permis afin de tenir le délai d'ordre de 15 jours pour l'octroi du permis d'habiter fixé par le RLATC.

26. N'AUTORISER L'OCCUPATION PROVISOIRE DES LOCAUX QU'EN L'ABSENCE DE RISQUES

Clôturer les procédures qui peuvent l'être

Il est fréquent qu'à l'issue de la visite finale, le permis d'habiter définitif ne puisse être délivré en raison de non-conformités identifiées, de l'achèvement insuffisant des travaux ou de documents manquants. Ces éléments n'ont pas tous la même portée. Il convient que la commune en tienne compte, sous l'angle du principe de proportionnalité, dans sa décision sur la suite à donner. Si la sécurité et la santé doivent impérativement être assurées avant toute occupation des locaux, celle-ci est possible lorsque les mises en conformité nécessaires portent sur d'autres aspects. En dernier recours, il peut être envisagé que certains éléments, lorsqu'ils sont de minime importance, fassent l'objet d'une condition au permis d'habiter.

Ne pas délivrer de permis d'habiter ni même autoriser l'occupation des locaux si la sécurité et la salubrité de la construction n'ont pas été établies. Effectuer les contrôles nécessaires sans délai et assurer leur traçabilité.

En cas d'occupation des locaux possible avant l'octroi du permis d'habiter, délivrer une autorisation provisoire et fixer un délai raisonnable pour la mise en conformité. Assurer un suivi serré de ces dossiers.

Si les mises en conformité demandées ne sont pas réalisées, dénoncer la situation à la Préfecture ou procéder à la mise en conformité aux frais du propriétaire.

Si les mises en conformités nécessaires sont uniquement de minime importance, délivrer le permis d'habiter avec des conditions et mettre fin au suivi, celui-ci ne se justifiant pas sur le plan de l'efficience.

27. MOTIVER LES DEMANDES DE MISE EN CONFORMITÉ ET FIXER UN DÉLAI

Distinguer les obligations des recommandations

Lorsque les contrôles révèlent des non-conformités de la construction, le constructeur est tenu d'y remédier. Que la mise en conformité doive intervenir avant l'octroi du permis d'habiter ou qu'elle fasse l'objet d'une condition au permis d'habiter, il est impératif de motiver ces différentes demandes par l'indication des travaux à effectuer et des bases légales ou réglementaires qui les fondent. Un délai d'exécution doit également être fixé. C'est aussi un gage de transparence et permet de faire la distinction entre une exigence et une recommandation.

Motiver systématiquement les demandes formulées aux constructeurs, que ce soit en cours de processus ou par le biais d'éventuelles conditions d'octroi assortissant les permis d'habiter, en indiquant les références aux dispositions légales et réglementaires.

Lister les travaux à effectuer et fixer leur délai d'exécution.

Distinguer clairement ce qui est d'ordre impératif de ce qui relève d'une recommandation.

IV. LA PERCEPTION DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS

Les émoluments servent au financement des prestations mais rien n'oblige la commune à répercuter l'entier des coûts sur les constructeurs. La question du taux de couverture des coûts par les émoluments est d'ordre politique. Lorsque la politique tarifaire choisie conduit à un taux de couverture des coûts inférieur à 100%, cela implique qu'une partie des opérations est financée par d'autres moyens, en général l'impôt. Les bonnes pratiques énoncées abordent la question sous les angles de la conformité aux principes juridiques et de la bonne gestion de la police des constructions :

	Bonnes pratiques
Légalité et transparence	28. <u>Etablir un règlement spécifique</u> 29. <u>Appliquer strictement les tarifs en vigueur</u> 30. <u>Publier les tarifs des émoluments</u>
Politique tarifaire	31. <u>Baser les tarifs sur des données financières</u> 32. <u>Prévoir la refacturation des honoraires de spécialistes</u> 33. <u>Tenir compte des coûts externalisés pour la fixation des tarifs</u> 34. <u>Fixer des limites maximales aux émoluments</u> 35. <u>Définir les règles de calcul des émoluments</u>
Couverture des coûts	36. <u>Surveiller le taux de couverture des coûts des prestations</u> 37. <u>Contrôler la couverture des coûts des prestations fournies à d'autres communes</u>

28. ETABLIR UN RÈGLEMENT SPÉCIFIQUE

Se conformer aux exigences du principe de légalité

Le principe de légalité exige que la perception des émoluments repose sur une base légale formelle définissant au minimum : l'objet de l'émolument, le cercle des personnes assujetties et la base de calcul. La compétence de déterminer les tarifs peut, quant à elle, être déléguée à l'Exécutif.

Ces exigences font suite à un resserrement de la jurisprudence sur cette question. Ainsi, un tarif adopté par la Municipalité seule ou une brève disposition du Règlement sur les constructions ne sont plus suffisants pour fonder la perception des émoluments administratifs à moins que le règlement ne le prévoie

Un règlement-type sur les émoluments administratifs et contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions⁷ est mis à disposition par la DGTL. Le modèle proposé permet le respect des principes fixés par la jurisprudence, sachant que la fixation des tarifs doit être en lien avec les coûts effectifs de la police des constructions de la commune.

Etablir un règlement relatif aux émoluments administratifs et aux contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de constructions, distinct du Règlement communal sur les constructions et comportant les éléments minimums requis par la jurisprudence.

⁷ Disponible sous : <https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/amenagement-du-territoire/outils-pour-amenager-le-territoire/documents-modeles/>

29. APPLIQUER STRICTEMENT LES TARIFS EN VIGUEUR

Eviter la contestation des émoluments

Les tarifs des émoluments administratifs doivent faire l'objet d'un règlement ou, si leur fixation est déléguée à la Municipalité, d'une décision municipale. Ils assurent l'égalité de traitement entre les constructeurs et sont le résultat d'une réflexion, à un moment donné, d'une politique tarifaire. L'application stricte des tarifs en vigueur assure la légalité des émoluments perçus. Un contrôle interne financier adapté doit être en place.

Une politique tarifaire doit permettre d'atteindre un certain degré de couverture des coûts. Or avec le temps, les tarifs peuvent ne plus être adaptés. Certaines prestations peuvent évoluer comme les objectifs de la commune. L'introduction de nouvelles exigences légales synonymes de contrôles additionnels de la part de la commune ou l'augmentation du nombre de prestations faiblement facturées peuvent entraîner une pression sur les ressources de la police des constructions.

Afin d'assurer la légalité des émoluments perçus et atteindre la couverture tarifaire escomptée, il ne faut pas adapter les tarifs sans procéder à une révision formelle. Cette démarche est plus longue si elle doit impliquer une révision réglementaire.

Appliquer strictement les tarifs en vigueur ou, s'ils s'avèrent inadaptés, procéder à leur révision formelle.

Proposer la délégation de l'élaboration des tarifs à la Municipalité pour plus de flexibilité d'adaptation ultérieure.

30. PUBLIER LES TARIFS DES ÉMOLUMENTS

Assurer la transparence des tarifs pratiqués

Rien n'oblige les communes à publier spontanément leurs tarifs des émoluments administratifs. Il est possible à tout constructeur de les obtenir sur demande. Mais pour plus de transparence envers les citoyen·ne·s et les constructeurs, il est souhaitable qu'ils soient mis à leur disposition.

Mettre à disposition du public, via le site internet de la commune, les tarifs des émoluments administratifs relatifs à la police des constructions.

31. BASER LES TARIFS SUR DES DONNÉES FINANCIÈRES

Avoir une politique tarifaire raisonnée

Les émoluments sont perçus pour couvrir tout ou partie des coûts des prestations fournies aux constructeurs. Si le principe juridique de couverture des coûts fixe un plafond à ne pas dépasser (100%), aucun seuil minimum de couverture des coûts n'est imposé aux communes. La politique tarifaire de la commune détermine indirectement le degré de couverture visé. Or des informations financières devraient soutenir la décision politique.

Il y a plusieurs choix déterminants à faire lors de l'élaboration de la politique tarifaire de la commune :

- les prestations à facturer ou non ;
- le type de tarif (horaire ou forfaitaire) ;
- le montant des tarifs (chiffrage).

Une politique tarifaire unifiée, décidée par la Municipalité, est souhaitable pour assurer le pilotage de l'activité, quel que soit le nombre de services internes impliqués, il s'agit d'une seule et même prestation fournie par la commune au constructeur.

Définir une politique tarifaire des émoluments administratifs en matière de constructions :

- fondée sur une pesée des intérêts mais tout en s'appuyant sur une analyse des coûts ;
- commune à l'ensemble de l'administration lorsque plusieurs services sont impliqués.

32. PRÉVOIR LA REFACTURATION DES HONORAIRES DE SPÉCIALISTES

Favoriser une meilleure couverture des coûts

Vu la complexification de la législation du domaine de la construction, les communes recourent de plus en plus souvent à des spécialistes, que ce soit ponctuellement pour un dossier (p. ex. : avocat·e, géomètre), de manière récurrente pour l'exécution de certains contrôles (p. ex : contrôle des formulaires énergétiques) ou de tous les contrôles (p. ex : service technique intercommunal).

Pour pouvoir répercuter ces coûts sur les constructeurs, il convient de le prévoir dans le règlement relatif aux émoluments administratifs. De cette manière, les contrôles nécessaires effectués par des mandataires externes peuvent être couverts financièrement.

Prévoir dans le règlement communal sur les émoluments administratifs la refacturation des honoraires des spécialistes.

33. TENIR COMPTE DES COÛTS EXTERNALISÉS POUR LA FIXATION DES TARIFS

Ne pas compter à double

Pour autant que ce soit prévu par le règlement, les communes peuvent refacturer aux constructeurs le coût des spécialistes externes qu'elles mandatent dans le cadre des procédures d'octroi des permis de construire et/ou d'habiter (cf. bonne pratique n°31).

Si tel est le cas, le tarif de l'émolument administratif doit tenir compte de la facturation des éventuels contrôles externalisés de manière systématique (ex : Service technique intercommunal). Ce tarif doit refléter le coût des prestations fournies par la commune uniquement et non le coût total des prestations. Cela suppose notamment que l'émolument soit calculé en fonction des coûts effectifs de la commune et non, par exemple, aligné sur la pratique d'autres communes. Dans le cas contraire, le principe de l'équivalence entre les montants facturés aux constructeurs et l'ensemble des prestations fournies n'est pas respecté et pourrait être remis en cause (contestation de l'émolument facturé).

Lorsque des contrôles sont systématiquement externalisés (p. ex. : Service technique intercommunal) et que leurs honoraires sont refacturés aux constructeurs, veiller à ce que le tarif de l'émolument communal se rapporte uniquement au travail effectué par la commune.

34. FIXER DES LIMITES MAXIMALES AUX ÉMOLUMENTS

Prévoir un garde-fou contre la facturation d'émoluments disproportionnés

Selon le principe de l'équivalence des prestations, qui découle du principe de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire, le montant de chaque émolument doit être en rapport avec la valeur objective⁸ de la prestation fournie, sans pour autant représenter le coût exact de chaque opération individuelle. Dans une certaine mesure, une compensation entre les dossiers importants et les mineurs est autorisée tant que l'émolument facturé reste dans des limites du raisonnable, ce qui laisse, par exemple, la possibilité d'une tarification forfaitaire.

Il incombe à la commune de garantir que ce principe est respecté pour tout émolument facturé. La fixation d'un plafond pour les émoluments des diverses prestations fournies par la police des constructions constitue un bon garde-fou, qu'il s'agisse d'une taxe forfaitaire ou basée sur le temps consacré au dossier.

Fixer une limite maximale au montant pouvant être facturé pour les différentes prestations de manière à assurer que le montant facturé reste proportionné.

A défaut, instaurer un contrôle des factures à émettre pour garantir le respect du principe d'équivalence des prestations.

⁸ Des critères objectifs doivent exister afin de garantir une facturation équivalente pour des prestations semblables, sauf exceptions. Les exceptions doivent reposer sur des motifs raisonnables et évidents justifiant un traitement différent d'une situation similaire. Cela permet notamment de tenir compte de l'intérêt du bénéficiaire de la prestation, de sa situation économique, des dépenses supportées par la collectivité publique, etc.

35. DÉFINIR LES RÈGLES DE CALCUL DES ÉMOLUMENTS

Assurer la réalisation de la politique tarifaire et l'égalité de traitement

Des marges d'interprétation peuvent exister lorsqu'il s'agit d'appliquer les tarifs pour facturer les émoluments aux constructeurs. Cela peut provenir de la formulation imprécise des tarifs (p. ex : frais spéciaux). Dans le cas de tarifs horaires, cela peut aussi provenir de l'absence de règles unifiées définissant la manière de décompter le temps consacré aux dossiers (p. ex : au quart d'heure ou à la demi-heure).

Afin d'assurer la mise en œuvre de la politique tarifaire voulue par la Municipalité mais aussi l'égalité de traitement entre les dossiers, il convient de clarifier la manière dont les émoluments doivent être calculés.

Définir et formaliser les règles de calcul des émoluments lorsqu'il existe une marge d'interprétation du tarif à appliquer.

36. SURVEILLER LE TAUX DE COUVERTURE DES COÛTS DES PRESTATIONS

Un outil de gestion

D'un point de vue juridique, le principe de la couverture des coûts définit que le montant total des émoluments facturés ne devrait pas dépasser l'ensemble des coûts des prestations de la branche d'activité concernée. Il est ainsi admis que certaines prestations prises individuellement soient bénéficiaires tandis que d'autres sont déficitaires. Cette forme de plafond vise à protéger le·la citoyen·ne de la perception d'un « impôt déguisé ». La commune doit être en mesure en tout temps de démontrer que ce principe est respecté.

Sous l'angle de la gestion de l'activité de police des constructions, la surveillance du degré de couverture des coûts des prestations par les émoluments administratifs permet de détecter si une adaptation des tarifs est nécessaire. La Municipalité devrait d'ailleurs se poser périodiquement la question de la pertinence des tarifs afin d'assurer une gestion active de la politique tarifaire de la commune.

Etablir périodiquement le taux de couverture des coûts des prestations de police des constructions par les émoluments facturés aux constructeurs.

Mettre en place un mécanisme qui assure une révision périodique du règlement et des tarifs (p. ex. en début de législature, par rapport à la politique tarifaire souhaitée par la Municipalité) ou selon les besoins (p. ex. : introduction de nouvelles exigences de contrôle) après avoir au préalable analysé les coûts, les gains d'efficience possibles et les pratiques de facturation.

37. CONTRÔLER LA COUVERTURE DES COÛTS DES PRESTATIONS FOURNIES À D'AUTRES COMMUNES

Ne pas faire supporter les coûts des prestations à sa propre commune

Lorsque la commune accepte de traiter des demandes de permis pour le compte d'une ou plusieurs autres, les montants facturés aux communes « clientes » devraient correspondre, en moyenne⁹, aux coûts des prestations fournies. Si la couverture est inférieure aux 100% des coûts, les citoyen·e·s paient avec leurs impôts le coût de prestations fournies à d'autres communes. A l'inverse, si la couverture est supérieure à 100%, la commune réalise un bénéfice sur les prestations fournies à d'autres. Il convient dès lors de surveiller le taux de couverture de ces coûts pour pouvoir, le cas échéant, prendre des mesures correctrices.

Etablir périodiquement le taux de couverture des coûts des prestations fournies à d'autres communes.

Mettre en place un mécanisme de révision périodique des conventions signées avec les communes demandeuses pour pouvoir adapter le mandat et/ou les tarifs en cas de sous-couverture.

⁹ Des écarts de faible importance dus à la délimitation des exercices comptables et au mix de prestations rendues sont inévitables.

LISTE RÉCAPITULATIVE DES BONNES PRATIQUES

avec référence au numéro de bonne pratique et de page du rapport N°73

	Page
LES CONDITIONS CADRES DE LA PERFORMANCE	
1. <u>Mobiliser les compétences techniques nécessaires</u>	
2. <u>Solliciter l'avis d'une Commission consultative</u>	
3. <u>Faire appel à temps aux compétences juridiques</u>	
4. <u>Gérer le risque de conflits d'intérêts</u>	
5. <u>Appliquer les mêmes procédures à tous les projets</u>	
6. <u>Mandater clairement les spécialistes et être informé des résultats</u>	
7. <u>Dématérialiser les dossiers</u>	
8. <u>Se doter d'outils de suivi des dossiers en cours</u>	
9. <u>Déterminer les coûts et revenus de la police des constructions</u>	
10. <u>Piloter et rapporter sur les activités de la police des constructions</u>	
L'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE	
11. <u>Favoriser le dépôt de dossiers complets et conformes</u>	
12. <u>Etablir une checklist des exigences de forme</u>	
13. <u>Réserver sa décision lors de la mise à l'enquête publique</u>	
14. <u>Traiter les oppositions et en motiver l'analyse</u>	
15. <u>Contrôler la cohérence du questionnaire général</u>	
16. <u>Vérifier l'obtention des autorisations spéciales nécessaires</u>	
17. <u>Etablir une checklist pour le contrôle de légalité des projets</u>	
18. <u>Gérer les délais de circulation interne</u>	

19. <u>Octroyer des dérogations</u>	
20. <u>Contrôler les aspects pouvant affecter le droit des tiers</u>	
21. <u>Motiver les exigences formulées aux constructeurs</u>	
L'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER	
22. <u>Etablir une checklist des contrôles de la légalité des constructions</u>	
23. <u>Contrôler la conformité de certains aspects en cours de travaux</u>	
24. <u>Définir la demande de permis et sa recevabilité</u>	
25. <u>Organiser les visites au plus tôt</u>	
26. <u>Motiver les demandes de mise en conformité</u>	
27. <u>N'autoriser l'occupation des locaux qu'en l'absence de risques</u>	
LA PERCEPTION DES EMOLUMENTS ADMINISTRATIFS	
28. <u>Se doter d'un règlement spécifique</u>	
29. <u>Appliquer strictement les tarifs en vigueur</u>	
30. <u>Publier les tarifs des émoluments</u>	
31. <u>Elaborer une grille tarifaire basée sur des données financières</u>	
32. <u>Prévoir la refacturation des honoraires de spécialistes</u>	
33. <u>Tenir compte des coûts externalisés pour la fixation des tarifs</u>	
34. <u>Fixer des limites maximales aux émoluments</u>	
35. <u>Définir les règles de calcul des émoluments</u>	
36. <u>Surveiller la couverture des coûts des prestations</u>	
37. <u>Contrôler le coût des prestations fournies à d'autres communes</u>	

LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud est une Autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter, à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également faire un signalement en rapport avec des faits entrant dans ses attributions.

Le champ de contrôle de la Cour s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes) :

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, son administration et les entités qui lui sont rattachées ;
- le Tribunal cantonal et autres tribunaux et offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde une subvention.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes.

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch