

**Audit de la performance des processus
d'octroi des permis de construire et d'habiter
ou d'utiliser en zone à bâtir et des
émoluments y relatifs**

**Commune de
Lausanne**



Rapport n°49

du 31 janvier 2019

Illustrations : <https://fr.fotolia.com/>

RÉSUMÉ

Les propriétaires qui souhaitent entreprendre des travaux doivent, à moins qu'il s'agisse de travaux de minime importance, obtenir au préalable un permis de construire, puis, pour être autorisés à occuper les locaux, se voir délivrer un permis d'habiter ou d'utiliser. Ces autorisations doivent garantir le respect de la législation applicable aux constructions et ainsi encadrer le développement territorial, assurer une certaine qualité de vie et protéger les droits des citoyen-ne-s. Afin que non seulement les projets des propriétaires mais aussi les constructions nécessaires au développement du canton (logements, entreprises, infrastructures) puissent être réalisés dans les meilleurs délais, il importe que les permis soient délivrés aussi rapidement que possible.

Dans le canton de Vaud, les autorités compétentes pour la délivrance des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser en zone à bâtir sont les Municipalités. Le nombre des exigences légales et techniques à respecter et la fréquence de l'implication de la justice augmentent, ce qui complexifie le travail de vérification des communes et démultiplie les interactions nécessaires avec les constructeurs et les tiers, alors que les moyens dont disposent les communes sont limités. Afin de financer les coûts de leurs prestations de police des constructions, les communes peuvent les faire supporter, en partie du moins, aux constructeurs en facturant des émoluments administratifs.

La Cour a ainsi décidé d'auditer la performance des processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser mis en place dans sept communes vaudoises, ainsi que les tarifs des émoluments administratifs y relatifs. Lausanne, qui délivre entre 400 et 500 permis de construire et entre 300 et 400 permis d'habiter ou d'utiliser chaque année est la plus grande des communes auditées.

VERS UNE ENTITÉ DE POLICE DES CONSTRUCTIONS LEADER DES PROCÉDURES

La Ville de Lausanne présente la particularité d'avoir scindé ses tâches de police des constructions en deux parties. Les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter sont conduits depuis de nombreuses années par deux Unités distinctes appartenant à deux Services différents. Précédemment tous deux rattachés à la Direction des Travaux, ces services ont été placés sous l'égide de deux Directions différentes en 2016. La coordination s'en trouve par définition compliquée et la mission de police des constructions gérée sans vision globale, que ce soit sur le plan du contrôle des constructions, des délais ou de la tarification de ses prestations.

Avec ce fonctionnement, la Municipalité n'exploite pas au mieux les compétences architecturales dont elle dispose. La conduite du processus d'octroi des permis de construire est confiée au Bureau des permis de construire (BPC) du Service de l'Urbanisme. Chargé pour sa part du contrôle des dispositions réglementaires de la zone et de salubrité, il assure ensuite la coordination des avis sectoriels provenant des nombreux autres services spécialisés et la synthèse administrative sur laquelle se fonde la Municipalité pour décider de l'octroi ou du refus du permis. Alors que ses collaborateurs-trices ont l'expérience de la construction et sont formés aux différents aspects que cela comporte, la section Analyse et inspection des constructions (AIC) du Service d'architecture ne se détermine que sur certains aspects techniques (esthétique et intégration, suppression des barrières architecturales, sécurité). Au stade de la validation du projet de construction, ses capacités d'analyse globale d'une construction ne sont pas utilisées pour traiter les résultats des contrôles,

effectués de manière fragmentée par les différents services communaux ou pour rechercher avec les constructeurs des solutions lors des examens préalables et des examens de demandes de permis de construire. La conduite du processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser lui est en revanche confiée. De par la formation de ses collaborateurs, l'AIC a développé un suivi serré de l'exécution des travaux mais son implication à ce stade n'est pas optimale. Partiellement impliqués au niveau du permis de construire, ses architectes-inspecteurs doivent reprendre l'analyse sous l'angle de l'octroi du permis d'habiter. En outre, l'AIC dispose d'un accès limité à des compétences juridiques spécialisées en police des constructions, celles-ci étant fournies par la responsable du BPC.

En outre, le BPC et l'AIC jouent, respectivement dans les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, un rôle de synthèse et de coordination mais aucun d'entre eux n'est positionné comme leader responsable de l'entier du processus. Chaque unité organisationnelle qui intervient dans ces processus est responsable d'effectuer les vérifications nécessaires dans son domaine de compétences et garde une large autonomie dans la manière dont elle souhaite procéder. Chacune est maîtresse des demandes qu'elle formule aux constructeurs et de la forme de son préavis mais aussi responsable de ses délais. Les prestations d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser ne font pas l'objet d'une gestion globale des délais. Si certains tableaux de bord sont ponctuellement utilisés, les services n'ont pas développé d'indicateurs de gestion relatifs aux processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser.

UN CONTRÔLE INTERNE À RENFORCER MALGRÉ DES COMPÉTENCES SPÉCIALISÉES

La Ville de Lausanne, avec ses nombreux services spécialisés, dispose de toutes les compétences nécessaires à la vérification de la conformité des différents aspects d'un projet de construction en vue de l'octroi du permis de construire

Le processus mis en place assure une systématique de contrôle. Les domaines relevant du Règlement communal que la Cour a choisi d'examiner au travers d'une sélection de vingt-cinq dossiers, à savoir la conformité à l'affectation de la zone, aux droits à bâtir et aux exigences concernant les aménagements extérieurs ainsi que l'obligation d'aménager des places de stationnement, sont systématiquement contrôlés. Il en va de même pour l'esthétique et l'intégration des constructions ainsi que la protection du patrimoine, mais il serait souhaitable que l'analyse de la conformité des projets dans ces domaines soit renforcée par le préavis d'une Commission consultative. En ce qui concerne les domaines de la législation cantonale que sont la salubrité et la suppression des barrières architecturales pour les personnes handicapées, la Ville fait preuve d'engagement, même si dans le second cas elle pourrait se montrer plus ferme dans ses positions quant à la conformité ou non des projets. En matière d'amiante, la Ville ne remplissait pas toutes ses obligations par le passé mais cela s'est résolu avec la reprise en 2017 par le Canton du contrôle qualitatif des rapports de diagnostic. Le contrôle des dispositions énergétiques est quant à lui systématiquement effectué dans le cadre de l'octroi du permis de construire, mais une fois les travaux achevés, il n'est prévu qu'un contrôle par sondage, sans lien avec le processus d'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser. Certaines améliorations dans les procédures de contrôle sont souhaitables pour mieux garantir la légitimité des dérogations octroyées et la vérification de la conformité des aspects de compétence cantonale.

Le contrôle interne n'est toutefois pas assez développé pour garantir que tous les contrôles nécessaires sont effectués et que chaque projet dont le permis est accordé est conforme aux

diverses dispositions légales ou réglementaires applicables. En particulier, le lien entre les exigences légales et réglementaires applicables aux projets de construction et les contrôles devant être effectués par les divers intervenants pour satisfaire les conditions d'octroi des permis n'est pas établi. Dans les dossiers, les contrôles réalisés et les appréciations et pesées d'intérêt effectuées, ne sont souvent pas traçables du fait d'un fonctionnement reposant sur le sens des responsabilités de chacun et la confiance. Le logiciel utilisé est par ailleurs peu structurant pour l'analyse des dossiers. Ainsi, les bases de décision d'octroi ou de refus des permis sont incomplètes.

UN RÉEL EFFORT CONSENTI EN MATIÈRE D'INFORMATION AUX CONSTRUCTEURS ET AUX TIERS

Pour éviter des allers-retours avec les constructeurs, le BPC procède, lorsque cela n'impacte pas les plans, aux corrections de minime importance nécessaires en les informant systématiquement. Le déroulement de la procédure est facilité par la communication aux constructeurs des modifications à effectuer pour rendre leurs projets conformes et éviter ainsi le refus du permis de construire par la Municipalité. Lorsqu'il s'agit de modifications de faible importance, elles font l'objet d'une charge au permis de construire. De manière générale, les intervenants communaux s'appliquent à expliquer et justifier les demandes ainsi formulées. Toutefois, les références légales et réglementaires peuvent faire défaut, ce qui peut engendrer un manque de clarté quant au caractère impératif ou non des demandes. Dans certains cas, les demandes formulées vont au-delà des exigences légales et réglementaires.

Les oppositions et les observations sont analysées par le BPC ou les services concernés selon la nature des éléments invoqués. Dans tous les dossiers analysés, les opposants ont été avisés de la décision accordant ou refusant le permis de construire. La voie, le mode et le délai de recours y ont toujours clairement été indiqués. Une explication détaillée a été fournie aux opposants dont l'opposition est levée. Par souci de simplification, elle est en principe unique pour tous les opposants ce qui a pour effet que ceux-ci obtiennent souvent une réponse allant au-delà des aspects qu'ils avaient mentionnés. Il se peut toutefois qu'il ne soit pas répondu à certains arguments avancés par les opposants, conformément à la jurisprudence.

La pratique, répandue au sein des communes vaudoises, qui consiste à faire valider les teintes de façades et les matériaux après l'octroi du permis de construire prive par contre les tiers de leur droit d'être entendus, la mise à l'enquête étant alors limitée à certains cas.

DES PROCÉDURES À ACCÉLÉRER

En ce qui concerne la durée des procédures d'octroi des permis de construire, le Service de l'Urbanisme publie dans son rapport de gestion annuel des statistiques, faisant ainsi preuve de transparence. Malgré une amélioration sensible suite à la réorganisation du processus en 2015 requérant l'obtention des préavis de tous les services avant l'enquête publique, la durée moyenne des procédures reste élevée avec 7.6 mois en 2016 entre la date de dépôt des demandes de permis et la décision municipale. La mise à l'enquête publique a pris en moyenne près de 4 mois à elle seule. Ensuite, 2.5 mois en moyenne ont été nécessaires pour l'enquête publique et pour obtenir les autorisations et préavis des services cantonaux. Enfin, le délai de 40 jours prévu par la loi à partir de ce moment pour que la Municipalité décide de l'octroi ou du refus du permis de construire a été tenu dans 70% des cas. Le Service de l'Urbanisme a désormais pour objectif que les décisions municipales interviennent dans un délai de 6 mois à compter du dépôt de la demande pour 75% des dossiers.

La complexité des projets et des types de travaux (construction après démolition, transformation, changement d'affectation,...) mais aussi de l'origine des procédures (demandes de permis déposées pour des projets de construction ou procédures de régularisation¹) influencent la durée des procédures d'octroi des permis de construire. Les responsabilités sont partagées entre les constructeurs, les services cantonaux et la Ville de Lausanne. Afin d'accélérer les procédures, la Cour formule plusieurs recommandations ayant pour but le renforcement du pilotage du processus d'octroi des permis de construire, la poursuite de son optimisation, la réduction des délais de traitement par les différents services communaux et l'amélioration de la qualité des demandes déposées par les constructeurs. Tant que les dossiers ne pourront être traités de manière électronique², une partie de la durée sera néanmoins incompressible du fait du nombre d'intervenants induit par la taille de l'administration qui est sans comparaison dans le Canton.

La durée des procédures d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser varie quant à elle de 1 mois à plus d'une année. Le délai légal de 15 jours entre la demande de permis formulée à l'issue des travaux et l'octroi du permis n'est ainsi pas tenu. Si le délai d'un mois minimum ne paraît pas excessif vu la taille de la Commune, l'absence d'un suivi régulier des dossiers induit parfois, compte tenu de la charge de travail, des délais conséquents injustifiés. La durée des procédures s'explique toutefois aussi par les suivis successifs rendus nécessaires par des travaux non conformes, inachevés ou par des documents manquants. Le peu de moyens dont disposent les communes pour obtenir rapidement le règlement des points en suspens de la part des constructeurs constitue toutefois un obstacle, en particulier dans les cas des dossiers de régularisation où ils peuvent se montrer peu coopératifs. Ainsi, comme pour les permis de construire, les responsabilités sont partagées entre la Ville et les constructeurs.

La durée des procédures doit néanmoins être réduite car elle conduit la Municipalité à autoriser l'occupation des locaux dès lors que la salubrité et la sécurité sont considérées comme assurées, sans pour autant délivrer le permis d'habiter ou d'utiliser. Bien que pratiquée par bien d'autres communes confrontées à la réalité du terrain, cette manière de procéder n'est pas conforme à la loi et engage la responsabilité de la Municipalité si toutes les exigences ayant un impact sur la sécurité ne sont pas remplies.

UNE MEILLEURE UTILISATION POSSIBLE DES RESSOURCES

Des ressources importantes sont consacrées par la Ville au contrôle des constructions de minime importance. La section administrative du BPC conduit pour celles-ci l'analyse des travaux annoncés en vue d'une « détermination » de la Municipalité qui peut être assortie de conditions. L'AIC effectuée sur ces travaux des « contrôles d'exécution ». D'autres unités communales concernées par les travaux sont également sollicitées. Cette charge de travail peut être à l'origine de délais de traitement des procédures d'octroi de permis de construire et de permis d'habiter ou d'utiliser. Si le contrôle de ces travaux peut se justifier sous l'angle d'autres exigences légales (ex : LVLene), cette pratique constitue une incohérence en matière de police des constructions dès lors que les travaux sont exonérés d'autorisation au motif de leur minime importance. Par conséquent, la Cour recommande à la Ville de redéfinir les critères de choix de la procédure d'autorisation applicable aux

¹ Procédures ouvertes pour des travaux non autorisés

² Projet de dématérialisation des dossiers suspendu par la Ville en raison du projet de révision du questionnaire général et du système d'information actuellement en cours au niveau du Canton

travaux annoncés et renoncer à contrôler sous l'angle de la police des constructions ceux qui sont reconnus de minime importance.

DES TARIFS DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS À OPTIMISER

Bien que relevant d'une pratique constante, les tarifs des émoluments administratifs actuellement pratiqués ne correspondent pas en tous points aux tarifs des émoluments en matière de police des constructions adoptés par la Municipalité et approuvés par le Canton. En outre, les dispositions réglementaires actuelles ne satisfont pas le principe de légalité³ fixé par la jurisprudence. Le respect du principe d'équivalence des prestations⁴ n'est quant à lui pas garanti dès lors qu'aucun plafond n'a été défini pour les émoluments administratifs à percevoir.

La Municipalité ne connaît pas les coûts des prestations de police des constructions et par conséquent pas non plus leur degré de couverture par les émoluments administratifs. Elle ne s'est pas déterminée sur le degré de couverture qui devrait être atteint, soit sur la question de savoir quelle part des coûts devrait être financée respectivement par les bénéficiaires des prestations (émoluments) ou par la collectivité (l'impôt). Avec un taux de couverture moyen des charges de l'activité de police des constructions pour la période 2015-2017 inférieur à 50%⁵, le principe de couverture des coûts⁶ défini par la jurisprudence est respecté. Cela signifie toutefois que les constructeurs ne supportent qu'une petite partie des coûts générés par leurs demandes de permis et que par conséquent ces prestations sont majoritairement financées par l'impôt. Une politique tarifaire qui date de plusieurs années et n'est pas en lien avec les coûts effectifs globaux des processus actuels ainsi que les ressources consacrées aux travaux de minime importance (cf. ci-dessus) alors qu'aucun émolument n'est perçu pour ces prestations expliquent notamment cette faible couverture. Sous la pression financière, des Services revoient ou élaborent leurs propres règlements sur les émoluments dans le but d'améliorer la couverture des coûts. Menées de manière autonome, ces démarches ne suivent pas une stratégie globale et nuisent à la transparence du prix des prestations pour les constructeurs.

CONCLUSION

Les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser de la Ville de Lausanne bénéficient des compétences de nombreux spécialistes. L'organisation mise en place n'est toutefois pas optimale du fait que leur conduite est assurée par deux unités de deux Services et deux Directions distinctes sans qu'aucune d'entre elles ne soit positionnée comme leader de l'entier du processus. A l'exception du contrôle systématique du respect des dispositions énergétiques avant l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser, rien n'indique qu'un contrôle clé fasse défaut. Le système de contrôle interne doit néanmoins être développé pour garantir la bonne exécution de l'ensemble

³ L'objet de l'émolument, le cercle des personnes assujetties et la base de calcul doivent être définis par le législateur dans une base légale formelle

⁴ La contribution perçue ne doit pas être en disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation fournie et se situer dans des limites raisonnables

⁵ Les coûts pris en considération se fondent sur les charges communiquées par le Bureau des permis de construire du Service de l'Urbanisme et par la section Analyse et inspection des constructions du Service d'architecture. Ces coûts sont partiels : ils n'incluent notamment pas les charges liées à l'implication des autres services communaux, des chef-fe-s de Service respectifs, des Conseillers-ères municipaux-ales

⁶ Le montant des émoluments ou taxes perçus ne doit pas dépasser, ou seulement dans une mesure minime, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration

des vérifications requises par la loi. Par la délivrance des permis de construire puis des permis d'habiter, la Municipalité se porte en effet garante du respect d'une multitude de dispositions légales votées pour protéger divers intérêts publics et ses citoyen-ne-s. L'effort consenti pour expliquer les demandes formulées par les différents services aux constructeurs et la position de la Commune aux opposants est à relever. Les procédures d'octroi des permis de construire mais aussi des permis d'habiter ou d'utiliser actuellement sont trop longues. Les responsabilités sont toutefois partagées entre la Commune, les constructeurs et, pour les permis de construire, les services cantonaux. La tarification des émoluments administratifs, qui ont couvert moins de 50% des coûts de la police des constructions de la Ville (plus de 50% financés par les impôts) sur la période 2014-2016 est à réexaminer parallèlement à l'optimisation de l'utilisation des ressources.

La Cour formule ainsi quinze recommandations dans le but de rendre la gestion de l'activité de police des constructions plus performante, notamment en donnant un rôle de leader à une seule entité chargée de la police des constructions, de réduire les délais d'octroi des permis de construire et d'habiter, de garantir la conformité de chaque construction soumise à autorisation à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables et d'améliorer l'information aux parties concernées.

REMERCIEMENTS

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs de la Commune de Lausanne, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Ces remerciements s'adressent en particulier à :

- Monsieur André Baillot, Chef du Service de l'urbanisme, à son adjointe, responsable du Bureau des permis de construire, Madame Vanessa Benitez Santoli et à Monsieur Thierry Nusbaumer, adjoint au Chef de l'unité administrative;
- Madame Nicole Christe, Cheffe du Service d'architecture, à son adjointe, responsable de la section Analyse et inspection des constructions, Madame Valérie Devallonné, à Madame Marylène Montavon, coordinatrice de la section et à Monsieur Pierre Hey, architecte-inspecteur.

La Cour remercie également les Municipalités qui ont accepté de répondre au questionnaire qui leur a été adressé ainsi que Madame Zoe Rüfenacht du Bureau du Surveillant des prix pour les précieuses informations fournies.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES.....	3
GLOSSAIRE	4
1. INTRODUCTION	5
1.1. Les autorisations en matière de constructions.....	5
1.1.1. Le permis de construire.....	5
1.1.2. Le permis d’habiter ou d’utiliser	7
1.2. Les exigences applicables aux constructions.....	8
1.3. Les attentes envers les autorités communales.....	10
1.3.1. Les principes applicables à l’octroi des autorisations	10
1.3.2. Des procédures d’autorisation performantes.....	11
1.4. Les émoluments administratifs.....	13
2. L’AUDIT RÉALISÉ.....	16
2.1. Les objectifs de l’audit	16
2.2. La délimitation de l’audit	17
2.3. L’approche d’audit	19
3. LES RÉSULTATS DE L’AUDIT - LE PROCESSUS D’OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE.....	21
3.1. Le contrôle de la légalité des projets de construction soumis à autorisation.....	22
3.1.1. L’organisation du contrôle des demandes de permis.....	22
3.1.1.1. La mobilisation des compétences requises.....	22
3.1.1.2. Le développement de l’e-administration en matière de permis de construire	25
3.1.1.3. Le processus d’octroi ou de refus des permis de construire.....	26
3.1.1.4. La gestion du risque de conflits d’intérêts	34
3.1.2. Les contrôles effectués en vue de l’octroi du permis de construire.....	36
3.1.2.1. Les contrôles de dispositions réglementaires communales.....	36
3.1.2.2. Les contrôles de dispositions de droit cantonal.....	41
3.1.3. L’octroi de permis de construire avec dérogations.....	47
3.1.3.1. Les dérogations de compétence communale	47
3.1.3.2. Les dérogations de compétence cantonale.....	49
3.1.4. L’octroi de permis de construire assortis de conditions	49
3.1.4.1. Les conditions communales	50
3.1.4.2. Les conditions cantonales	51
3.1.5. Le traitement des oppositions et observations	52

3.2.	La durée du processus d'octroi des permis de construire	53
3.2.1.	La gestion des délais.....	53
3.2.2.	La durée du processus d'octroi des permis de construire	55
3.3.	Réponse à la question d'audit	65
4.	LES RÉSULTATS DE L'AUDIT - LE PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER.....	69
4.1.	Le contrôle de la légalité des constructions autorisées.....	70
4.1.1.	L'organisation du contrôle des constructions.....	70
4.1.1.1.	La mobilisation des compétences requises.....	70
4.1.1.2.	Le développement de l'e-administration pour les permis d'habiter ou d'utiliser .	71
4.1.1.3.	Le processus d'octroi ou de refus des permis d'habiter ou d'utiliser	71
4.1.1.4.	La gestion du risque de conflits d'intérêts	76
4.1.2.	Les contrôles effectués en vue de l'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser	77
4.1.2.1.	Le suivi de l'exécution des travaux.....	77
4.1.2.2.	La visite de fin des travaux	79
4.1.3.	L'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser	80
4.2.	La durée du processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser	81
4.2.1.	La gestion des délais.....	81
4.2.2.	La durée du processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser.....	82
4.3.	Réponse à la question d'audit	84
5.	RÉSULTATS DE L'AUDIT – L'OPTIMISATION DES TARIFS DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS.....	86
5.1.	Les tarifs pratiqués.....	87
5.2.	L'objectif de couverture des coûts.....	90
5.3.	Le degré effectif de couverture des coûts	90
5.4.	L'impact sur la couverture des coûts des choix effectués en matière de tarification des émoluments	96
5.5.	Réponse à la question d'audit	99
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	101
7.	REMARQUES DE LA MUNICIPALITÉ DE LAUSANNE.....	114
ANNEXES	118

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

AIC	Section Analyse et inspection des constructions (Ville de Lausanne)
ARCH	Service d'architecture (Ville de Lausanne)
AVACAH	Association vaudoise pour la construction adaptée aux handicapés
BPC	Bureau des permis de construire (Ville de Lausanne)
BPC-Admin	Unité administrative du Bureau des permis de construire
BPC-Tech	Unité technique du Bureau des permis de construire
CAMAC	Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire
CDAP	Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal
EAU	Service de l'eau (Ville de Lausanne)
HYG	Unité hygiène des constructions du BPC (Ville de Lausanne)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979
LATC	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 ⁷
LPIEN	Loi sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels du 27 mai 1970
LPNMS	Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969
LSP	Loi sur la santé publique du 29 mai 1985
LVLEne	Loi sur l'énergie du 16 mai 2006
OACM	Office des autorisations commerciales et des manifestations (Ville de Lausanne)
PATBAT	Déléguée à la protection du patrimoine bâti (Ville de Lausanne)
PGA	Plan général d'affectation
PUR	Service de la propreté urbaine (Ville de Lausanne)
RM	Service des Routes et de la Mobilité (Ville de Lausanne)
RLATC	Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986
RPGA	Règlement du plan général d'affectation du 26 juin 2006
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
SILCOM	Service commercial des Services industriels (Ville de Lausanne)
SPADOM	Service des parcs et domaines (Ville de Lausanne)
SPSL	Service de protection et de sauvetage (Ville de Lausanne)
TF	Tribunal fédéral
URB	Service de l'Urbanisme (Ville de Lausanne)
VSS	Association suisse des professionnels de la route et des transports (ou Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute)

⁷ état au 1^{er} novembre 2014

GLOSSAIRE

Analyse formelle	Vérification de la satisfaction des exigences de forme des demandes de permis de construire (notamment les exigences des art. 69 et 73 RLATC)
Analyse matérielle	Vérification de la conformité du projet de construction (objet de la demande de permis de construire) aux différentes exigences légales et réglementaires qui lui sont applicables
Charge	Obligation que le bénéficiaire d'un permis doit remplir
Condition	Condition posée à l'octroi d'un permis de construire (demande de modification du projet ou remise de documents ou compléments d'informations)
Contrôle d'exécution	Contrôle du respect des conditions ou charges fixées dans une détermination ou dans un permis de construire
Constructeur	Par souci de simplification du présent rapport, il peut s'agir aussi bien du ou de la propriétaire que de son mandataire
Détermination	Courrier délivré par la Municipalité de Lausanne pour les travaux non soumis à l'obtention d'un permis de construire au sens de l'art. 103 LATC
Direction des travaux	personne qui assure le suivi des travaux et la coordination des différents corps de métiers
Opposition	Demande de la part de tiers intéressés de ne pas autoriser le projet, en raison de la violation de certaines règles de police des constructions ⁸
Observation	Requête ou vœu formulé dans l'intérêt général (p.ex. par une association) et non pas dans un intérêt privé ¹
Réserve	Contrôle restant à effectuer par la Ville de Lausanne au moment de l'octroi du permis d'habiter
Synthèse CAMAC	Communication par la CAMAC des décisions des services cantonaux relatives aux autorisations spéciales et aux approbations cantonales, conformément à l'article 73a RLATC.

⁸ Benoît Bovay, « Le permis de construire en droit vaudois », Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1988, p. 98

1. INTRODUCTION

1.1. LES AUTORISATIONS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

En vertu de l'article 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Ainsi, dans le canton de Vaud, tout projet de construction ou de démolition doit être annoncé à la Municipalité, qui doit décider si le projet est assujéti à autorisation ou non. A moins que le projet satisfasse les critères d'une construction de minime importance et que la Municipalité choisisse d'autoriser directement les travaux (cf. Annexe I), la loi prévoit qu'un propriétaire qui souhaite entreprendre des travaux doit au préalable obtenir un permis de construire. Pour être autorisé à occuper les locaux, il doit ensuite se voir délivrer un permis d'habiter ou d'utiliser, selon la nature de la construction.

Les permis de construire sont des autorisations de police levant l'interdiction générale de construire. En combinaison avec les permis d'habiter ou d'utiliser, ils permettent de faire respecter la législation applicable aux constructions (cf. chapitre 1.2) et ainsi d'encadrer le développement territorial, de garantir une certaine qualité de vie et de protéger les droits des citoyen-ne-s⁹. Les propriétaires ont le droit de recevoir ces permis dès lors que les conditions légales et réglementaires sont remplies.

1.1.1. LE PERMIS DE CONSTRUIRE



La procédure d'octroi du permis de construire doit permettre à la Municipalité de s'assurer de la légalité du projet de construction. La procédure vaudoise (cf. Figure 1) est définie par les articles 103 à 123 LATC et 68 à 75 RLATC. La demande de permis de construire, qui doit être déposée à l'administration communale, revêt la forme d'un questionnaire général édité par la CAMAC, de questionnaires particuliers et de documents annexes. Elle se réfère à des plans, dont le type, le contenu et les couleurs sont définis par les art. 69 et 73 RLATC et qui doivent être établis et signés par un architecte ou un ingénieur reconnu. Le plan de situation doit être signé par un géomètre officiel.

Avant de délivrer le permis de construire, la Municipalité doit s'assurer que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires applicables et aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration. Elle doit aussi s'assurer que le bien-fonds soit équipé pour la construction ou qu'il le sera à l'achèvement de la construction et que les équipements empruntant la propriété d'autrui sont au bénéfice d'un titre juridique.

Dans la grande majorité des cas, les projets assujéti à autorisation nécessitent l'obtention, par l'intermédiaire de la CAMAC, d'autorisations spéciales ou d'approbations cantonales ou fédérales préalablement à l'octroi du permis de construire par la Municipalité. La décision cantonale (« synthèse CAMAC »), rassemblant les déterminations de l'ensemble de services cantonaux, doit intervenir en principe dans les 30 jours dès la réception du dossier complet par la CAMAC. Ce délai est prolongé d'office lorsque les investigations indispensables pour l'autorisation spéciale le requièrent (p. ex. rapport d'expertise) ou lorsque des délais plus longs sont nécessités par

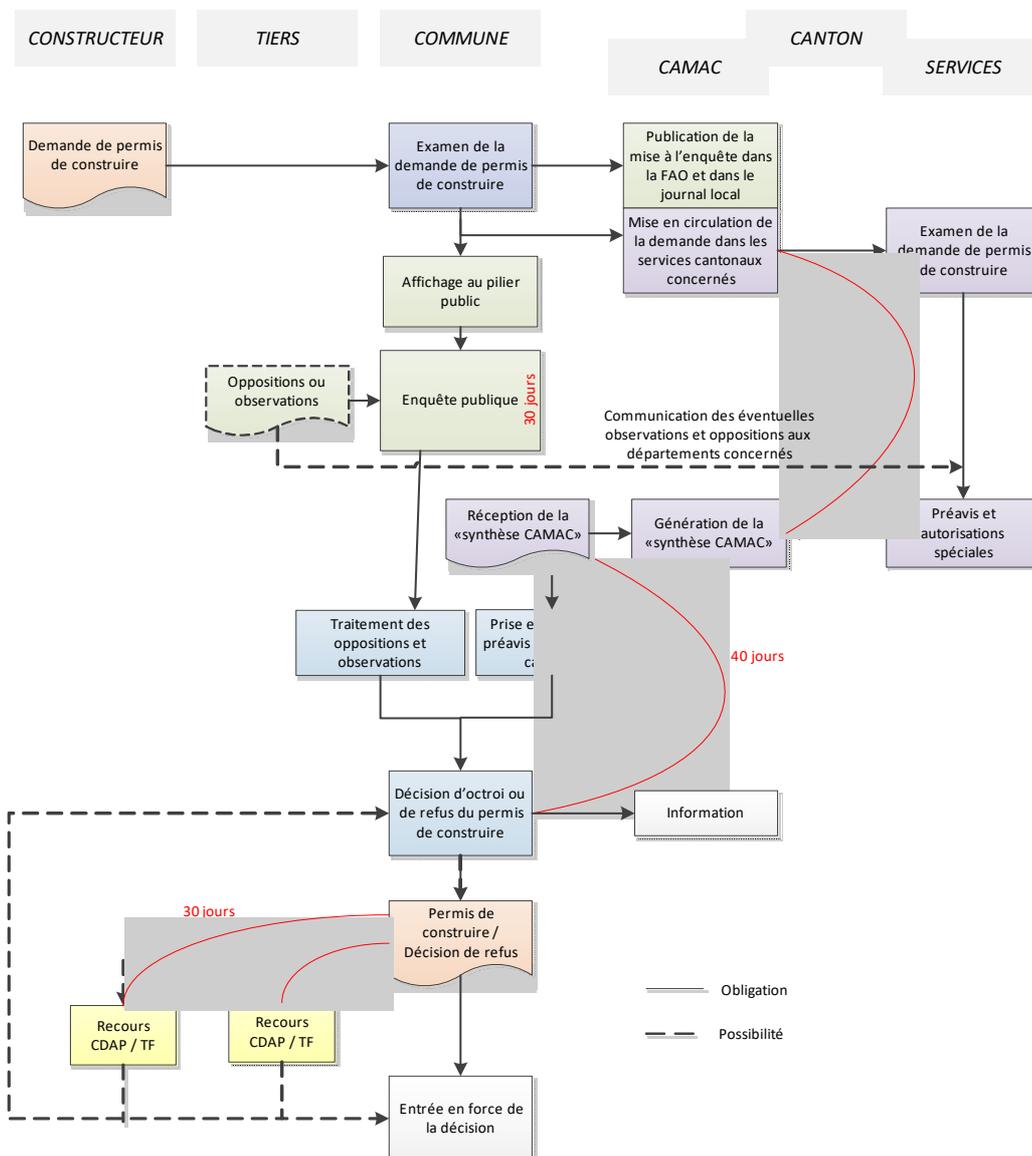
⁹ Les éventuels droits privés de tiers ne sont pas examinés dans le cadre de ces autorisations mais ils sont toujours réservés

l'application du droit fédéral ou cantonal pour certains objets particuliers. La Municipalité doit vérifier si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées.

La demande de permis de construire doit également être mise à l'enquête publique par la Municipalité pendant 30 jours afin de permettre aux tiers, concernés par la correcte application des normes édictées dans leur intérêt, de prendre connaissance du projet et d'intervenir en déposant des oppositions ou observations avant que la décision ne soit prise par la Municipalité. Lorsqu'elle décide de soumettre à autorisation un projet de minime importance, la Municipalité peut le dispenser d'enquête publique ce qui permet d'alléger la procédure. Le recours à cette possibilité doit toutefois rester l'exception, l'enquête publique étant la règle (art. 109 LATC).

La Municipalité a un délai de 40 jours dès le dépôt de la demande de permis conforme aux exigences légales et réglementaires et des pièces qui doivent l'accompagner, ou dès le profillement exécuté si celui-ci a été exigé, pour se déterminer en accordant ou en refusant le permis. Lorsque l'autorisation ou l'approbation cantonale doit être requise, le délai ne court que dès la réception de la décision cantonale. Il est réduit à vingt jours s'il n'y a pas eu d'enquête publique.

Figure 1 – La procédure vaudoise d'octroi d'un permis de construire



Source : Cour des comptes

Enfin, le permis de construire est délivré au requérant ou si le permis est refusé, la décision lui est communiquée. Les auteurs d'oppositions motivées ou d'observations sont avisés de la décision municipale. Celle-ci n'entre toutefois en force qu'après l'échéance du délai de recours de 30 jours ou, le cas échéant, à l'issue de la procédure de recours.

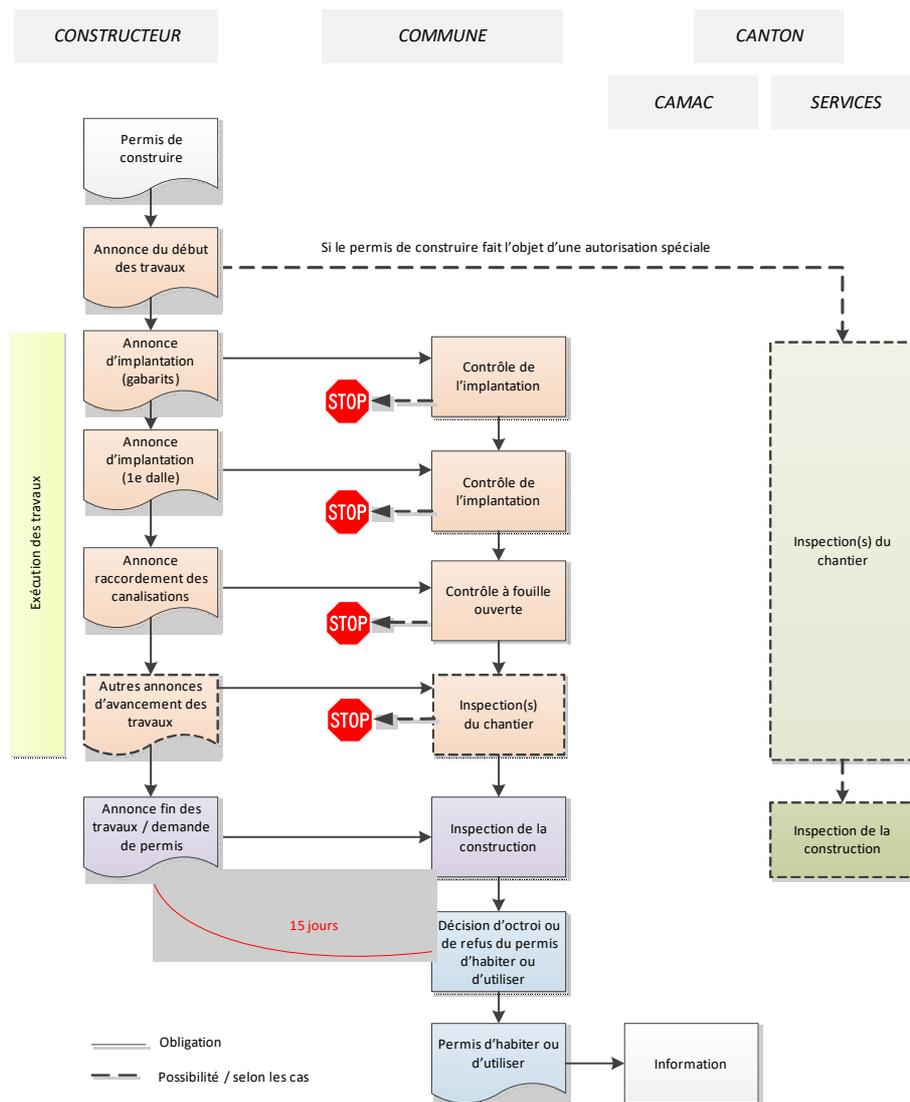
1.1.2. LE PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

Le contrôle de la construction au stade du projet ne suffisant pas à garantir le respect du droit, le législateur vaudois a prévu que la Municipalité contrôle également les constructions réalisées.



L'occupation d'une construction nouvelle ou transformée est ainsi interdite sans l'autorisation préalable de la Municipalité. Cette autorisation est donnée sous la forme d'un permis d'habiter (logements) ou d'un permis d'utiliser (bureaux, établissements publics, installations,...). La procédure est réglée par les articles 124 à 129 LATC et 76 à 82 RLATC et décrite dans le schéma ci-dessous (cf. Figure 2).

Figure 2 – La procédure vaudoise d'octroi d'un permis d'habiter ou d'utiliser



Source : Cour des comptes

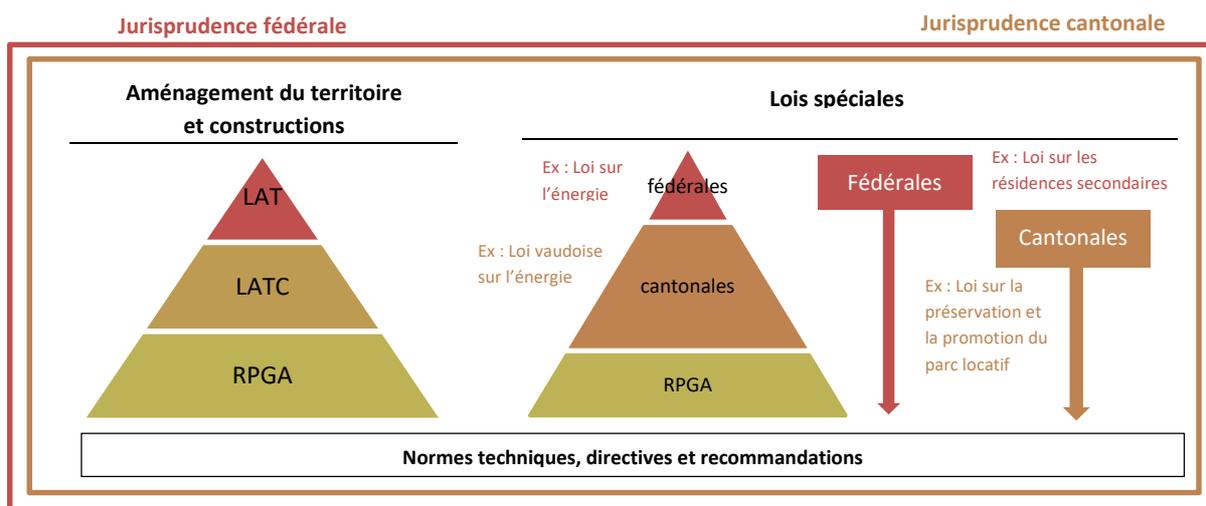
La Municipalité ne peut délivrer un tel permis que si les conditions fixées par le permis de construire ont été respectées et que l'exécution correspond aux plans mis à l'enquête. En outre, les locaux doivent satisfaire aux conditions fixées par la loi et les règlements, les travaux extérieurs et intérieurs être suffisamment achevés pour assurer la sécurité et la santé des habitants ou des utilisateurs. L'équipement du terrain doit être réalisé. A compter du dépôt de la demande de permis, un délai de quinze jours est fixé par la loi à la Municipalité pour qu'elle statue.

L'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser nécessite d'effectuer des vérifications durant l'exécution des travaux et à la fin des travaux. Le constructeur est ainsi tenu d'informer la Municipalité de leur avancement. Celle-ci a le droit d'accéder au chantier en tout temps et est compétente pour ordonner la suspension des travaux dont l'exécution n'est pas conforme aux plans approuvés, aux prescriptions légales et réglementaires ou aux règles de l'art de construire. Elle peut exiger la démolition ou la modification des travaux non conformes sous peine d'une dénonciation du cas à la préfecture. Les contrevenants sont passibles d'une amende et se voir contraints, selon les circonstances, de supprimer ou modifier des travaux non conformes ; en cas d'inexécution, l'Autorité a le droit de faire exécuter les travaux aux frais des propriétaires. Le permis d'habiter ou d'utiliser peut en outre être retiré.

1.2. LES EXIGENCES APPLICABLES AUX CONSTRUCTIONS

Du fait de l'autonomie en la matière conférée par la Constitution fédérale aux cantons (art. 3 et 43a Cst), puis par la Constitution vaudoise aux communes (art. 139 Cst-VD), le droit de la construction résulte d'exigences fédérales, cantonales et communales (cf. Figure 3). Les dispositions que doivent respecter les constructions, et par conséquent les vérifications de conformité que les communes et le canton doivent effectuer préalablement à l'octroi d'un permis de construire ou d'habiter/utiliser sont nombreuses et touchent des thématiques diverses.

Figure 3 - Droit de la construction



Source : Cour des comptes

LÉGISLATION SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES CONSTRUCTIONS

En zone à bâtir, la LAT se limite à exiger que le projet de construction soit conforme à l'affectation de la zone¹⁰ et que le terrain soit équipé en laissant au droit fédéral et cantonal la possibilité de fixer d'autres conditions. La LATC et son règlement d'application se limitent à fixer les dispositions générales de construction dans les différents domaines du droit (solidité, sécurité et salubrité des constructions, esthétique et intégration, suppression des barrières architecturales, utilisation rationnelle et d'économie d'énergie dans les constructions). Les prescriptions relatives à l'affectation des zones et au degré de sensibilité au bruit, ainsi qu'à la mesure de l'utilisation du sol doivent être fixées par les règlements communaux (art. 47 al.1 LATC). Les communes ont en outre la possibilité d'y inclure des dispositions supplémentaires, relatives notamment aux conditions de construction (implantation, distances entre bâtiments ou aux limites, isolation phonique,...), à des éléments dignes de protection, à la création et à la préservation d'espaces verts ou de places de jeux.

LÉGISLATION SPÉCIALE

Il ne suffit pas de respecter les règles fixées par le droit de l'aménagement du territoire et des constructions pour être autorisé à construire. L'édification d'un bâtiment ou l'aménagement d'une installation s'inscrit dans un ordre juridique regroupant un ensemble de règles de droit public dénommé législation spéciale. Ces règles sont issues de diverses lois, ordonnances ou règlements qui protègent des intérêts publics et qui doivent être considérées et examinées dans le cadre du traitement de la demande de permis.

Diverses lois spéciales fédérales sont mises en application par des lois, règlements et directives cantonales. Certaines dispositions de ces lois spéciales ont été intégrées à la LATC (ex : protection des travailleurs avec les dispositions sur l'amiante, suppression des barrières architecturales pour les personnes handicapées,...), alors que d'autres se trouvent dans des lois spéciales cantonales (ex : Loi sur l'énergie – LVLEne, Loi sur la prévention des incendies et des dangers résultant des dangers naturels - LPIEN, Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites - LPNMS) et leurs règlements. D'autres lois spéciales, de niveau fédéral (ex : Loi sur les résidences secondaires - LSR) ou cantonal (ex : Loi sur la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation - LDTR¹¹) sont aussi directement applicables aux constructions. Les communes ont également la possibilité d'inclure dans leurs règlements certaines dispositions additionnelles en application de ces lois.

NORMES TECHNIQUES, DIRECTIVES ET RECOMMANDATIONS

A côté des dispositions de droit public, il existe un éventail de normes techniques édictées dans différents domaines par les associations de professionnels du milieu de la construction (ex : SIA), des routes (ex : VSS) ou de l'environnement. Leur application vise à ce que tout projet respecte les règles de l'art de construire. Même si en général, ces normes techniques n'ont pas d'effet juridique propre, les maîtres de l'ouvrage et leurs mandataires doivent les respecter sous peine d'engager leur responsabilité sous l'angle du droit privé ou pénal en cas de problèmes (p.ex. défaut de l'ouvrage, accident, etc.).

¹⁰ Les catégories de zones d'affectation possibles sur le territoire vaudois sont définies par la LATC. Sur cette base, les plans d'affectations communaux définissent différentes zones d'affectation de leur territoire. Le caractère et la destination de chacune de ces zones sont ensuite définis par le Règlement communal.

¹¹ Abrogée et remplacée au 1^{er} janvier 2018 par la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2016

Dans les cas où le droit cantonal leur attribue un caractère obligatoire (ex : SIA 500 relative à la suppression des barrières architecturales), les autorités compétentes et les services de l'Etat doivent s'assurer de leur respect dans le cadre de l'examen des demandes de permis et du contrôle des travaux. Il en va de même lorsqu'un article de loi ou du règlement renvoie à des directives d'application émises par un service de l'Etat (ex : amiante). Enfin, des recommandations sont également applicables dans certains domaines (ex : recommandations de l'Etablissement Cantonal d'Assurance en matière de protection incendie).

JURISPRUDENCE

A ces dispositions s'ajoutent les nombreuses règles définies par la jurisprudence de la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal ainsi que par celle du Tribunal fédéral (TF).

UN DÉFI POUR LES CONSTRUCTEURS ET LES COMMUNES

Les bases légales et techniques à maîtriser sont ainsi nombreuses, tant pour les mandataires des propriétaires élaborant les projets et les demandes de permis de construire que pour les communes qui doivent les contrôler. Les apparitions successives de nouvelles exigences dans plusieurs domaines des législations cantonale et fédérale (amiante, énergie, incendie, résidences secondaires) a nécessité de la part des communes des efforts supplémentaires et la tendance se poursuit (ex : radon). Parallèlement, les tribunaux sont de plus en plus sollicités dans le cadre de procédures de recours contre les décisions d'octroi des autorisations de construire. Ces développements rendent le travail de vérification des demandes de permis de construire mais aussi de permis d'habiter ou d'utiliser complexe et exigeant tant sur le plan technique que juridique.

1.3. LES ATTENTES ENVERS LES AUTORITÉS COMMUNALES

1.3.1. LES PRINCIPES APPLICABLES À L'OCTROI DES AUTORISATIONS¹²

Les municipalités doivent décider de l'octroi ou du refus des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser en respectant les principes constitutionnels ci-après.

LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ

En vertu du principe de légalité, les municipalités sont soumises à la loi et la validité de leurs actes est subordonnée à l'existence d'une base légale. Elles doivent statuer en fonction du droit en vigueur et appliquer les règles qu'il contient même si elles peuvent lui sembler inadéquates. Elles sont ainsi contraintes d'examiner d'office la conformité du projet avec toutes les règles applicables, en particulier celles du règlement communal (art. 104 et 128 LATC). Ce contrôle est de leur seule responsabilité. Ces règles sont impératives et leur application doit être imposée même si aucun tiers ne le demande par voie d'opposition ou nonobstant l'accord des voisins, ce que souligne l'article 6 LATC. Cet article n'autorise par ailleurs l'octroi de dérogations que dans les limites autorisées par les lois, règlements et plans.

¹² Benoît Bovay, « Le permis de construire en droit vaudois », Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1988, pp. 175 ss

LA PRÉPONDÉRANCE DE L'INTÉRÊT PUBLIC

Les règles et dispositions légales applicables aux constructions sont généralement relativement précises. Il arrive cependant que la loi soit vague ou laisse une certaine marge d'appréciation. Dans ce cas, les Municipalités doivent se poser la question de l'intérêt public à restreindre la propriété et effectuer une pesée d'intérêts entre celui-ci et l'intérêt privé du propriétaire à utiliser son fonds pour y construire son projet. Cette analyse est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de décider d'octroyer ou non une dérogation.

LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

Le principe de proportionnalité requiert que les Municipalités utilisent des moyens adaptés à leurs buts. Les décisions prises doivent ménager autant que possible les libertés individuelles. Le rapport entre le résultat recherché et les limitations de ces libertés doit être raisonnable.

LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

Les constructeurs ont droit à ce que les situations de faits semblables soient assujetties à des règles de droit semblables et les situations de faits dissemblables à des règles dissemblables. Il n'y a toutefois pas de droit à l'égalité dans l'illégalité : une Municipalité qui a pris une décision illégale ne peut être contrainte par un constructeur à la maintenir.

AUTRES PRINCIPES APPLICABLES

Dans le cadre de la procédure d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, une Municipalité doit également respecter les droits des constructeurs à obtenir une décision (interdiction de déni de justice), à être entendu et à la protection de la bonne foi. Les décisions municipales doivent par ailleurs suivre un certain nombre d'exigences formelles.

1.3.2. DES PROCÉDURES D'AUTORISATION PERFORMANTES

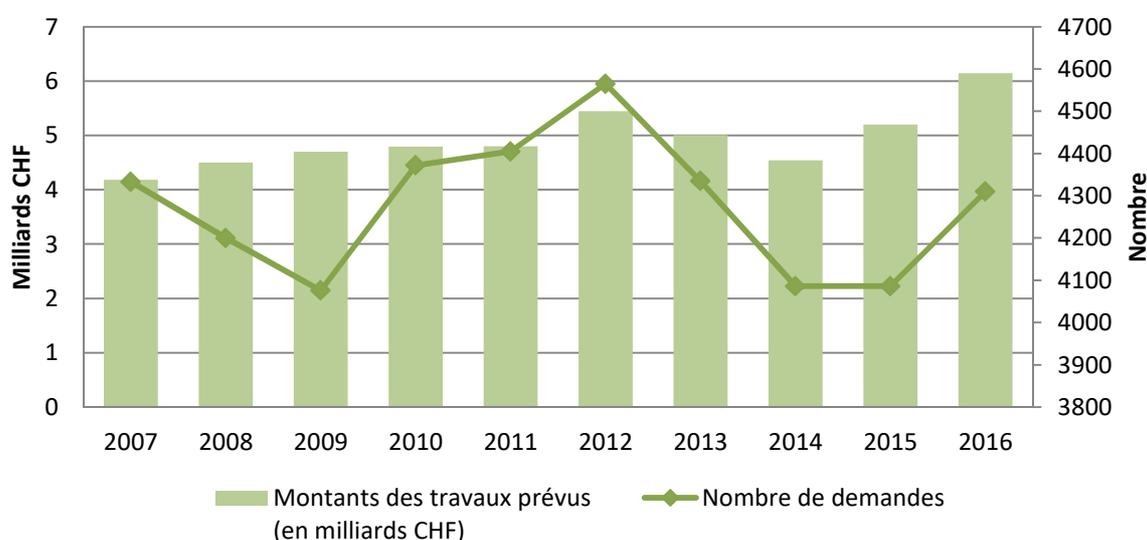
DES ENJEUX IMPORTANTS POUR LA POPULATION ET L'ÉCONOMIE VAUDOISES ...

L'octroi des autorisations de construire a un impact social et économique important. D'ici 2030, le canton devrait compter 80'000 ménages supplémentaires, ce qui représente approximativement le nombre de nouveaux logements à construire, le taux de logements vacants étant faible depuis plusieurs années. Le besoin de création de nouveaux logements est élevé et un processus d'octroi des autorisations de construire performant contribue à la satisfaction de ce besoin. La délivrance d'autorisations de construire est également déterminante pour l'implantation ou l'extension d'entreprises¹³, donc pour le développement économique du canton. Enfin, la construction des infrastructures nécessaires à l'accompagnement du développement démographique du canton (ex : école, EMS, centre sportif,...) est aussi tributaire de la délivrance des autorisations.

¹³ 30% des entreprises ayant répondu en 2017 à l'étude bisannuelle MIS Trend « La compétitivité des administrations » ont indiqué avoir renoncé à des projets considérant que la mise à l'enquête aboutirait probablement à un refus. 32% seulement ont apprécié positivement la rapidité des procédures.

Par ailleurs, sans compter les domaines annexes (assurances, transport, crédits hypothécaires), le secteur de la construction représentait 5% du PIB vaudois et 27'000 emplois en 2016. Dans le canton, 4'300 demandes de permis ont été déposées cette année-là, pour plus de CHF 6.1 milliards de coûts de construction¹⁴ (cf. Figure 4). Les cycles économiques, la disponibilité des terrains et la vigueur du marché immobilier mais aussi les évolutions législatives, telles que les restrictions posées par la LAT, ont une grande influence sur la santé du secteur de la construction. La performance du processus d'octroi des permis de construire a un impact plus limité mais néanmoins réel dès lors que l'obtention des autorisations est obligatoire pour les propriétaires. Il importe par conséquent que les autorisations soient délivrées dans les meilleurs délais du moment que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires.

Figure 4 - Evolution du nombre de demandes de permis et du montant des travaux annoncés dans le canton de Vaud (2007-2016)



Source : Cour des comptes, à partir des statistiques de la construction de Statistique Vaud

... ET POUR LES PERSONNES DIRECTEMENT CONCERNÉES PAR LES CONSTRUCTIONS

Les propriétaires qui ont des projets de construction souhaitent démarrer leurs constructions au plus tôt. Ils sont préoccupés par la rapidité de la procédure d'octroi des permis de construire, celle-ci ayant pour eux des incidences financières directes (ex : intérêts intercalaires, possibilité d'encaisser des revenus). Les émoluments administratifs qu'ils doivent verser pour la délivrance des permis peuvent par ailleurs être directement liés au temps consacré à leurs demandes.

Les propriétaires ne sont toutefois pas les seuls à avoir un intérêt à la rapidité de la procédure. Les tiers concernés par le projet, que ce soit les voisins ou plus largement les habitants de la commune, comptent sur la procédure d'autorisation pour assurer la protection de leurs droits. Les citoyens en général ont également un intérêt à ce que les coûts engendrés par le contrôle des projets de construction puis des constructions soient optimisés étant donné que ceux-ci ne sont pas nécessairement entièrement couverts par les émoluments.

¹⁴ Statistique Vaud, Statistiques 09 Construction et logement, <http://www.stat.vd.ch/Default.aspx?DomID=2133>

DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES QUANT À LA PERFORMANCE DES PROCÉDURES D'OCTROI

L'aménagement local du territoire étant dans le canton de Vaud un domaine d'autonomie communale (art. 139 Cst-VD), les Municipalités sont compétentes pour la délivrance des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser. Elles jouent par conséquent un rôle déterminant dans la performance des procédures d'octroi de ces autorisations. Néanmoins, elles ne sont pas seules responsables de leur bon déroulement.

La performance des procédures d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, tant en termes de qualité que de durée ou de coûts, dépend directement de différents autres acteurs. Les maîtres d'ouvrage portent une responsabilité importante puisque d'eux dépendent la conformité des dossiers déposés, respectivement des travaux effectués. Leur acceptation et leur réactivité vis-à-vis des demandes des autorités sont également clés. Les services cantonaux (CAMAC et services consultés) jouent également un rôle significatif dès lors que des autorisations spéciales cantonales sont le plus souvent requises. Des tiers désireux de défendre leurs intérêts (voisins, associations,...) peuvent par ailleurs ralentir l'avancement des dossiers en faisant opposition voire en déposant ensuite des recours en justice. Dans ce dernier cas, la rapidité des Tribunaux (CDAP et TF) et les décisions qu'ils prennent ont un impact déterminant.

Enfin, il convient de relever que les communes sont soumises à la surveillance du Canton. En matière de police des constructions, le Conseil d'Etat est l'autorité de surveillance désignée par la loi (art. 9 LATC). Le Département du Territoire et de l'Environnement (DTE) a comme attribution d'assurer l'exécution des lois, des règlements et des plans relatifs à l'aménagement du territoire et à la police des constructions, sous réserve des tâches spéciales attribuées à d'autres départements ou autorités (art. 10 al.1 let. a LATC).

1.4. LES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS

En application de l'art. 4 al. 1 LICom, les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières. Les **émoluments administratifs** rémunèrent les prestations fournies par les administrations cantonale et communale dans le cadre des procédures d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser. Ces émoluments peuvent être soit forfaitaires, soit liés au temps consacré au dossier.

LES PRINCIPES APPLICABLES À L'ÉLABORATION DES TARIFS¹⁵

Le **principe de légalité** requiert que la perception des contributions publiques repose sur une base légale formelle. Pour les émoluments administratifs, ce principe a néanmoins été assoupli par la jurisprudence en ce qui concerne la détermination des tarifs. L'objet de l'émolument, le cercle des personnes assujetties et la base de calcul doivent être définis par le législateur dans une base légale formelle mais il est admis, pour autant que les principes de couverture et d'équivalence soient respectés, que la compétence générale d'édicter les tarifs soit déléguée à l'Exécutif. Dans le cas contraire, l'émolument est considéré comme dépourvu de base légale suffisante, ce qui lui confère

¹⁵ Surveillance des prix, « Guide et listes de contrôle concernant la fixation des taxes sur l'eau et les eaux usées », Bern, mai 2017 et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil au postulat N. Daïna, « Nouveau tour de roue contre le réchauffement fiscal vaudois »

un caractère fiscal. L'article 4 al.2 LCom se limitant à octroyer la possibilité de percevoir des taxes, les éléments ci-dessus doivent figurer dans la réglementation communale.

Le **principe de l'équivalence des prestations**, qui découle du principe de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire, s'applique à toutes les contributions versées par les propriétaires. La contribution perçue ne doit pas être en disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation fournie et se situer dans des limites raisonnables. Il n'est cependant pas exigé que, dans chaque cas, le montant perçu corresponde précisément au coût de l'opération administrative. Il doit plutôt être défini par des critères défendables d'un point de vue objectif et ne pas présenter des divergences, à moins que celles-ci ne s'appuient sur des motifs raisonnables et évidents. L'autorité peut ainsi tenir compte de l'intérêt du bénéficiaire de la prestation, de sa situation économique, des dépenses supportées par la collectivité publique, etc. Dans une certaine mesure, il peut y avoir une certaine compensation entre les affaires importantes et celles qui sont mineures ; une tarification forfaitaire n'est pas exclue tant que les contributions réclamées restent dans une proportion raisonnable avec les prestations fournies.

Enfin, en vertu du **principe de couverture des coûts**, le montant des émoluments ou taxes perçus ne doit pas dépasser, ou seulement dans une mesure minimale, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration. Les coûts à couvrir peuvent comprendre les frais généraux (salaires du personnel, loyer, frais de port et de téléphone) ainsi que les intérêts et l'amortissement des capitaux investis. Cela ne signifie pas pour autant que les émoluments ou taxes perçus doivent couvrir l'intégralité des coûts. Le principe de couverture des coûts n'a en effet qu'une fonction de plafond ; il appartient à chaque Commune de définir le taux de couverture des coûts à atteindre par la perception des émoluments. Notons que le principe de couverture des coûts ne s'applique pas aux contributions de remplacement. Les contributions de remplacement ayant pour objectif de rétablir l'égalité entre les propriétaires qui sont obligés d'engager des frais et ceux qui en sont dispensés, elles visent la compensation d'un avantage et non le financement de prestations.

Ainsi, les communes doivent disposer d'un Règlement régissant les émoluments administratifs relatifs aux autorisations de construire. La détermination des tarifs peut être déléguée à la Municipalité mais celle-ci doit pouvoir justifier les tarifs pratiqués pour garantir aux administrés concernés qu'ils ne sont pas confrontés à une ponction fiscale déguisée. Les communes ont le choix de pratiquer des tarifs forfaitaires ou horaires, mais l'émolument pouvant être perçu doit être plafonné par la fixation d'un maximum. Les tarifs doivent être élaborés sur la base de critères objectifs en lien avec les coûts des prestations. Par ailleurs, il convient de relever que lorsqu'elle prévoit l'augmentation des tarifs, la Municipalité a l'obligation (art. 14 LSPr) de consulter le Surveillant des prix et doit motiver sa décision si elle refuse de suivre le préavis reçu (cf. Figure 5 ci-après).

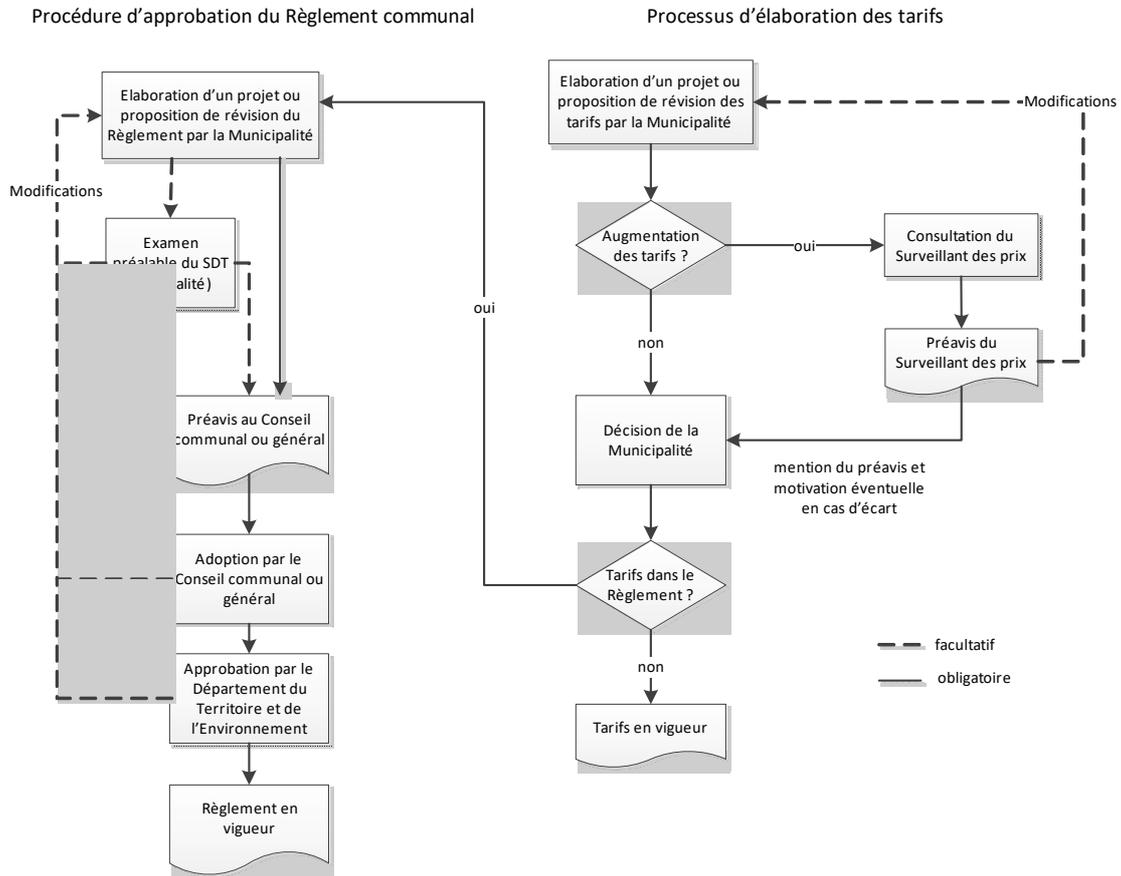
LA PROCÉDURE D'APPROBATION DES RÈGLEMENTS COMMUNAUX SUR LES TARIFS DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS

Le Service du développement territorial met à disposition des Municipalités un règlement-type pour faciliter l'élaboration du *Règlement sur les émoluments administratifs et les contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de constructions*. Avant de soumettre le Règlement à l'adoption du Conseil communal ou général, il est recommandé que la Municipalité transmette son projet au Service du développement territorial pour examen préalable. Après avoir

procédé à d'éventuelles modifications, le Règlement doit être adopté par le Conseil communal ou général puis approuvé par le Département du Territoire et de l'Environnement avant d'entrer en vigueur.

Lorsque la compétence d'élaborer les tarifs est déléguée par l'organe délibérant à la Municipalité, la décision municipale fonde l'entrée en vigueur des tarifs.

Figure 5 - Procédure d'approbation des tarifs des émoluments administratifs



Source : Cour des comptes

2. L'AUDIT RÉALISÉ

2.1. LES OBJECTIFS DE L'AUDIT

LA PERFORMANCE DES PROCESSUS COMMUNAUX D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE ET DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

Les Municipalités sont libres d'organiser l'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser comme elles le souhaitent pour autant qu'elles procèdent aux vérifications requises par la loi et respectent la procédure. Toutefois, elles font face aujourd'hui à une réelle attente de la part des citoyens et des professionnels quant à la performance des processus d'octroi de ces autorisations. Remplir leur mission de contrôle de la légalité des constructions afin d'assurer le respect des intérêts publics tout en traitant rapidement et à moindre coût les demandes constitue pour elles un défi.

C'est pourquoi, conformément à sa mission de contrôle de l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la performance (art. 166 Cst-VD, art. 2 LCComptes), la Cour a analysé les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser de la Commune de Lausanne afin d'identifier d'éventuelles possibilités d'améliorer leur efficacité en terme de contrôle de la légalité des constructions et/ou leur efficacité par le biais de la rapidité de traitement.

L'audit a ainsi eu comme premier objectif de répondre à la question suivante :

Les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser permettent-ils de délivrer ces permis dans les meilleurs délais tout en assurant la légalité des constructions ?

La Cour a analysé certains aspects organisationnels (compétences mobilisées et gestion du risque de conflits d'intérêts) ainsi que la conception et le déroulement des processus d'octroi mis en place. Pour une sélection de domaines, elle a également vérifié si le contrôle de légalité des projets est effectué et a examiné la manière dont les non-conformités identifiées sont traitées. En ce qui concerne la durée des procédures, la Cour a identifié les délais cibles applicables aux processus d'octroi, puis établi la durée des différentes étapes des processus d'octroi pour la période 2014-2016. Enfin, elle a examiné si les processus d'octroi tels que définis sont conçus et conduits de manière à favoriser la rapidité de traitement des demandes.

L'OPTIMISATION DE LA TARIFICATION DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS

Les communes ont la possibilité de faire supporter aux constructeurs tout ou partie des coûts occasionnés par leurs demandes de permis par le biais des émoluments administratifs. S'il appartient à chacune d'elles de déterminer sa politique en la matière, il importe que la tarification de ces taxes soit le résultat d'une décision raisonnée et soit périodiquement révisée.

L'audit avait ainsi pour second objectif de répondre à la question suivante :

La commune optimise-t-elle la tarification des émoluments administratifs perçus dans le cadre des processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser ?

2.2. LA DÉLIMITATION DE L'AUDIT

Lausanne

La commune de Lausanne comptait 137'053 habitants au 31 décembre 2016. Elle a une superficie de 4'138 ha, dont 1'900 ha consacrés à l'habitat et aux infrastructures. Ses constructions sont régies par le Plan général d'affectation et son Règlement datant de 2006 ainsi que par près de 250 plans spéciaux d'affectation (plans d'extension, plans partiels d'affectation et plans de quartier) et 25 plans d'affectation cantonaux.

LES CONSTRUCTIONS SISES EN ZONE À BÂTIR

L'audit porte sur les constructions en zone à bâtir, les dispositions légales régissant les constructions hors zone à bâtir étant particulières et la répartition des compétences différente dans ce domaine.

LES CONSTRUCTIONS SOUMISES À ENQUÊTE PUBLIQUE

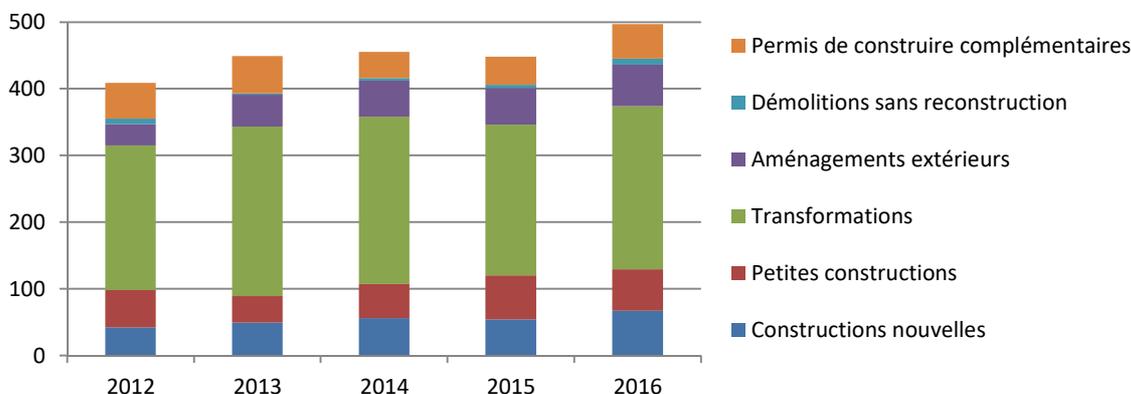
L'audit se concentre en outre sur les constructions d'importance, à savoir celles faisant l'objet d'un permis de construire, nécessitant des autorisations spéciales ou approbations cantonales et soumis à enquête publique, à l'exclusion des constructions de minime importance ou dispensées d'enquête publique.

LE PROCESSUS COMMUNAL D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE

Le processus d'octroi des permis de construire audité court du moment où une demande de permis de construire a été déposée à la Commune à la délivrance du permis de construire. La décision de la Municipalité d'assujettir ou non un projet à autorisation ainsi que le traitement des dossiers dans le cadre de procédures de recours n'ont pas été examinés.

Entre 2012 et 2016, la Ville de Lausanne a délivré 450 permis par année en moyenne. Les possibilités de nouvelles constructions étant très limitées, la très large majorité des travaux sont des transformations. A noter également que 10 à 15% des permis sont des permis complémentaires à savoir des permis faisant suite à des modifications de projets précédemment autorisés. Les petites constructions, qui sont principalement des garages-boxes, des couverts, des pavillons ou des installations techniques et les aménagements extérieurs représentent un même ordre de grandeur.

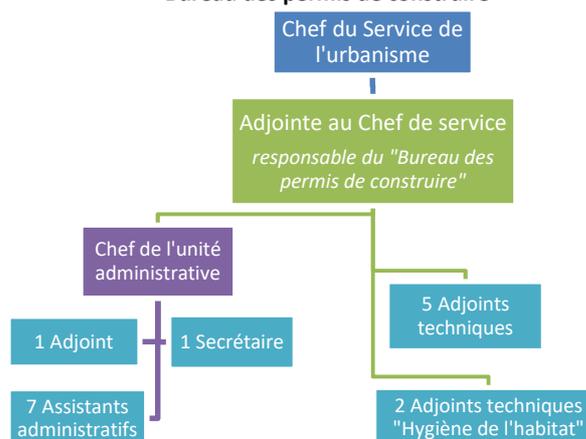
Figure 6 – Nombre de permis de construire délivrés par nature des travaux (2012-2017)



Source : Cour des comptes, sur base des rapports de gestion annuels de la Ville

La gestion des dossiers de demande de permis de construire est assurée par le Bureau des permis de construire (BPC) du Service de l'Urbanisme, qui comptait 18 personnes (16.3 ETP) au 31 décembre 2016. Il est scindé en deux unités : l'une technique chargée de l'analyse de la conformité des projets aux dispositions réglementaires communales, directement supervisée par le responsable du BPC ; l'autre administrative, placée sous la responsabilité d'un chef d'unité, qui assure le suivi administratif des dossiers (cf. Figure 7).

Figure 7 – Organigramme du Bureau des permis de construire



Source : Cour des comptes

L'audit se concentre sur le processus d'octroi des permis de construire conduit par le BPC. Les nombreux autres services communaux intervenant dans le processus n'ont pas été audités.

Etant donné qu'un projet Vision CAMAC 2020 a été initié par le canton dans le but d'optimiser le processus de circulation auprès des services cantonaux, la phase cantonale du processus d'octroi des permis de construire n'est pas incluse.

LE PROCESSUS COMMUNAL D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

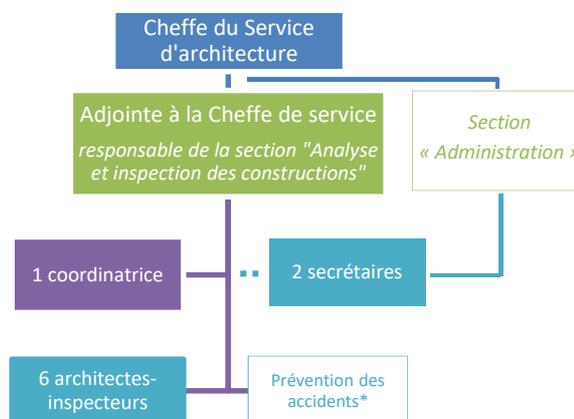
Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser audité court de la délivrance du permis de construire à la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser. L'octroi des autorisations d'exploiter requises pour certains locaux spécifiques (ex : crèche, établissement public, entreprises présentant des risques importants au sens de la législation fédérale sur le travail,....) ne fait pas partie de l'audit.

En 2016, 335 permis d'habiter ou d'utiliser ont été délivrés (365 en 2015). Au 31 décembre 2016, 1'107 chantiers (1'122 en 2015) ayant fait l'objet de permis de construire étaient encore en cours et faisaient l'objet d'un suivi des travaux.

Le suivi de l'exécution des travaux et l'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser incombent à la section Analyse et inspection des constructions (AIC) du Service d'architecture. Au 31 décembre 2016, 7.2 ETP étaient affectés par le Service au processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser (cf. Figure 8).

Comme pour les permis de construire, l'audit se concentre sur le travail de l'entité en charge de l'octroi des permis d'habiter, la section Analyse et inspection du Service d'architecture. Il n'inclut pas d'audit approfondi des autres services communaux procédant à des contrôles durant l'exécution des travaux.

Figure 8 - Organigramme de la section Analyse et inspection des constructions



*mission sans rapport avec le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser

Source : Cour des comptes

2.3. L'APPROCHE D'AUDIT

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « *Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits* ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Madame Eliane Rey, magistrate responsable, et de Madame Corinne Meirino, cheffe de mandat d'audit. Elle a ponctuellement été appuyée par un avocat spécialisé.

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS PROBANTES

Les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement les conclusions de l'audit ont principalement été établis au moyen des procédures suivantes :

- examen des principales bases légales et réglementaires ainsi que des directives et recommandations y relatives ;
- entretiens ciblés, principalement avec le Chef du Service de l'Urbanisme et la responsable du Bureau des permis de construire ainsi qu'avec la Cheffe du Service d'architecture et son adjointe responsable de la section Analyse et Inspection ;
- examen de documents relatifs à l'organisation, aux processus de travail et à la gestion de la Police des constructions ;
- examen d'une sélection de 25 dossiers de permis de construire délivrés en 2016, concernant des logements (individuels et collectifs), des locaux commerciaux (bureaux, surfaces de vente, restaurant, centre médical) ou industriels (halles), des bâtiments publics (écoles, service hospitalier) et des installations techniques; la sélection a principalement été effectuée sur la base de la durée de traitement (intégration de dossiers courts et longs), du type de construction (nouvelle construction, transformation, changement d'affectation,...) et du coût des travaux ; la sélection inclut neuf projets de la Ville, trois permis ayant pour but la régularisation de travaux non autorisés et une autorisation préalable d'implantation.
- examen d'une sélection de 25 dossiers de permis d'habiter ou d'utiliser délivrés en 2016, établie sur la base des mêmes critères que la sélection de permis de construire ; cette sélection inclut des logements (individuels et collectifs), des locaux commerciaux (bureaux, restaurants, centre médical, école privée) et des bâtiments publics (école, crèche, maison de quartier) et comprend trois projets de la Ville.
- élaboration de statistiques à partir des données pouvant être fournies par le système informatique, après avoir pris des mesures pour réduire le risque que les informations soient incomplètes ou inexactes ;
- comparaison de certaines pratiques et données avec d'autres communes grâce aux audits menés en parallèle dans six autres communes et à un questionnaire en ligne adressé à l'ensemble des communes vaudoises non auditées (soit 302 communes)¹⁶.

¹⁶ Taux de participation : 60% au niveau global, 67% dans les communes de plus de 10'000 habitants, assurant un échantillon représentatif des communes vaudoises; les réponses ont été fournies entre juin et août 2017.

LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constatations et recommandations ont été formulées dans une démarche qui se veut constructive afin d'apporter une valeur ajoutée. La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates

Le processus a été ensuite celui appliqué à tous les audits de la Cour. La séance de restitution qui s'est tenue le 10 octobre 2018 a permis à l'équipe d'audit de présenter son avant-projet de rapport au Chef du Service de l'Urbanisme et à son Adjointe responsable du Bureau des permis de construire ainsi qu'à la Cheffe du Service d'architecture et à son Adjointe responsable de la section Analyse et inspection des constructions. Les remarques formulées à cette occasion et les compléments d'informations remis ont été pris en considération pour l'élaboration du projet de rapport.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 21 novembre 2018 puis adressé à la Municipalité de Lausanne afin qu'elle puisse formuler ses remarques. Ces remarques sont reproduites au chapitre 7 du présent rapport.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 31 janvier 2019 a adopté le présent rapport public en présence de Monsieur Frédéric Grognuz, président et Mesdames Eliane Rey et Anne Weill-Lévy, vice-présidentes.

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

3. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT - LE PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE

3.1. LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES PROJETS DE CONSTRUCTION SOUMIS À AUTORISATION

3.1.1. L'ORGANISATION DU CONTRÔLE DES DEMANDES DE PERMIS

3.1.1.1. LA MOBILISATION DES COMPÉTENCES REQUISES

Au vu du nombre et de la complexité des dispositions légales et réglementaires applicables, l'examen des demandes de permis de construire fait appel non seulement à des compétences techniques, plus ou moins spécifiques selon les aspects à traiter, mais aussi à des compétences juridiques.

DES COMPÉTENCES TECHNIQUES HAUTEMENT SPÉCIALISÉES

La Ville de Lausanne possède, grâce à ses différents services (cf. Tableau 1), des compétences techniques hautement spécialisées qui permettent d'assurer un niveau élevé de qualité d'analyse pour chacun des différents domaines d'examen d'une demande de permis de construire.

Le Bureau des permis de construire (BPC) est chargé de l'examen de la conformité des projets de construction au Plan général d'affectation et aux éventuels plans spéciaux applicables. S'agissant de veiller à la bonne application de la planification territoriale communale, le BPC est rattaché au Service de l'urbanisme, afin de garantir la bonne interprétation des règlements qui régissent cette dernière. Les collaborateurs chargés de l'analyse des dossiers n'ont pas suivi de formation technique supérieure mais sont, grâce à leur expérience professionnelle dans la construction, en mesure de lire des plans de construction. La responsable du BPC, qui est pour sa part avocate, les forme durant environ trois ans de manière à ce qu'ils deviennent progressivement entièrement autonomes. Le BPC assure également la vérification des dispositions relatives à la salubrité par l'intermédiaire de techniciens spécialisés formant l'unité « Hygiène des constructions ». Cette unité exerce le rôle conféré par la loi à la Commission de salubrité¹⁷. Cette alternative, autorisée par la loi (art. 17 LSP), devrait toutefois selon celle-ci figurer dans le Règlement du Plan général d'affectation (RPGA).

La section Analyse et inspection des constructions (AIC) du Service d'architecture, composée exclusivement d'architectes, se charge quant à elle de l'examen des questions nécessitant des connaissances spécifiques en matière de construction, à savoir de l'esthétique et de l'intégration des bâtiments, de la suppression des barrières architecturales et de la sécurité.

Les autres aspects du contrôle des demandes de permis, qui sont de nature technique et demandent pour certains des connaissances très spécifiques (ex : protection contre l'incendie), sont tous traités par des spécialistes actifs au quotidien dans les domaines concernés, ce qui permet de disposer de connaissances à jour et d'une maîtrise approfondie des exigences en vigueur. Seule l'absence de compétences en matière de diagnostics amiante ne permettait pas à la Commune, à l'instar de la majorité si ce n'est de la totalité des autres communes vaudoises, de remplir ses obligations de contrôle en la matière. La problématique est néanmoins résolue dès lors que le contrôle qualitatif des diagnostics joints aux demandes de permis de construire incombe depuis 2017 au Canton (cf. chapitre 3.1.2.2).

¹⁷ La Ville dispose d'une Commission de salubrité mais celle-ci n'est sollicitée qu'occasionnellement, pour des dénonciations de problèmes de salubrité complexes.

Tableau 1 - Services communaux procédant au contrôle des demandes de permis de construire au 31 décembre 2016

DIRECTION	SERVICE	UNITE ORGANISATIONNELLE (UO)	DOMAINES DE COMPETENCES (BASES LEGALES ET REGLEMENTAIRES)
Culture et développement urbain	Service de l'urbanisme (URB)	Bureau des permis de construire (BPC-Tech)	Dispositions réglementaires de la zone (PGA/PPA/PE), amiante (LATC/RLATC)
		Bureau des permis de construire – hygiène et salubrité (BPC-HYG)	Salubrité et hygiène des constructions (LATC/RLATC)
		Déléguée à la protection du patrimoine bâti (PATBAT)	Protection du patrimoine des bâtiments recensés (LPNMS/RPGA)
	Secrétariat général (SGCD)	Commission immobilière (CIVL)	Mise à disposition de terrains sous forme de droit de superficie
Logement, environnement et architecture	Service des logements et des gérances (SLG)	Unité juridique	Démolition, transformation et rénovation de maisons d'habitation (LDTR ¹⁸)
		Gérances immobilières	Mise à disposition des terrains dont la Ville a la gérance
	Service d'architecture (ARCH)	Direction	Esthétique et intégration (LATC/RPGA)
		Analyse et inspection des constructions (AIC)	Sécurité, garde-corps, suppression des barrières architecturales, sécurité du chantier (LATC/RLATC)
		Analyse et inspection des constructions (AIC-PREVAC)	Prévention des accidents (RLATC/RPAC/OTConst)
	Service des parcs et domaines (SPADOM)	Permis de construire et sécurité	Espaces verts, arbres, toitures végétalisées (LPNMS/RPGA)
	Secrétariat général et cadastre (SGLEA)	Unité cadastre	Aspects géométriques des dispositions de la zone (PGA/PPA/PE/PQ) : distances aux limites, coefficient d'occupation du sol, surfaces,... ; autorisations des entreprises de transport (LCdF)
Unité environnement		Rapports d'impact sur l'environnement (LATC)	
Services industriels	Service commercial (SILCOM)	Développement - Unité études énergétiques	Utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions (LVLEne/RLVLEne)
	Service Electricité (SEL)	Gestion des réseaux	Respect des plans réseaux électricité et multimédia
	Service du gaz et du chauffage à distance (GAZ-CAD)		Incidences du projet sur le réseau du CAD ou du gaz, raccordements
Sécurité et économie	Service de protection et de sauvetage (SPSL)	Sapeurs-pompiers	Prévention incendie (LPIEN/ normes AEAI/PGA)
		Protection civile (PCi)	Abris de protection civile (approbation ou dispense) (LVLPCi)
	Service de l'économie (ECO)	Office des autorisations commerciales et des manifestations (OACM)-Bureau des établissements et des commerces	Horaires d'ouverture et de fermeture des commerces et établissements publics; niveaux sonores (prévention du bruit); procédés de réclame, enseignes (LADB/ RLADB/RGP)
Service de l'eau (EAU)	Clients et concessionnaires (EPE)	Mesures d'évacuation des eaux, gestion des eaux pluviales et de prétraitement des eaux usées, sécurisation des installations de stockage de liquide (ex : citernes) (LATC/RLATC/RETE)	
Sports et cohésion sociale	Service du travail (ST)	Protection des travailleurs (ITL)	Locaux occupant des travailleurs (LEmp/LT/OLT3/ OLT4)
Finances et mobilité	Service des routes et de la mobilité (RM)	Espaces publics	Accessibilité, circulation et compatibilité avec le domaine public (LRN/LRou/PGA)
	Service de la propreté urbaine (PUR)	Groupe propreté des espaces publics (GPEP)	Equipement des immeubles (conteneurs) et accessibilité des véhicules de collecte (LGD, RGD)

Source : Cour des comptes

¹⁸ Abrogée et remplacée au 1^{er} janvier 2018 par la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2016

DES COMPÉTENCES JURIDIQUES INTÉGRÉES AU PROCESSUS

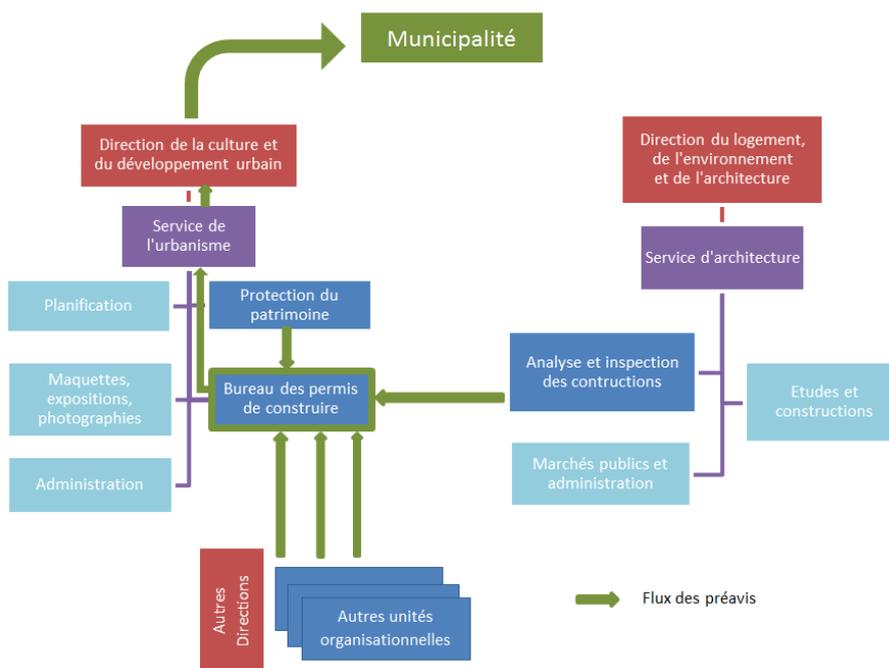
Le BPC dispose en permanence d'une ressource juridique spécialisée en la personne de sa responsable. Cette dernière peut être sollicitée par les adjoint-e-s techniques et les assistant-e-s administratifs-ives en cas de problème particulier ou de doute. Pour les dossiers complexes, elle établit la note à la Municipalité en vue de la décision d'octroi ou de refus du permis de construire.

Chaque année, une vingtaine de procédures de recours sont ouvertes auprès de la CDAP, voire du TF, pour contester des décisions d'octroi ou de refus de permis de construire. Dans ce cas, le BPC recourt le plus souvent à un avocat-conseil externe.

UNE MEILLEURE UTILISATION POSSIBLE DES COMPÉTENCES

La Municipalité de Lausanne a choisi de confier la conduite du processus d'octroi des permis de construire au BPC du Service de l'urbanisme. Compétent pour le contrôle de la conformité des projets aux règlements (RPGA, plans spéciaux), il assure également la synthèse et la coordination des avis sectoriels provenant d'autres services, dont le Service d'architecture (cf. Figure 9).

Figure 9 - Flux des préavis des services communaux en vue de l'octroi des permis de construire



Source : Cour des comptes

Avec ce choix de fonctionnement, la Ville de Lausanne n'exploite pas au mieux les compétences dont elle dispose. Alors que l'AIC est composée d'architectes, soit de collaborateurs ayant l'expérience de la construction et formés aux différents aspects que cela comporte, l'analyse globale des projets est placée sous la responsabilité du BPC. Or, cette analyse est a priori facilitée si ceux-celles qui la conduisent sont à même d'appréhender les différents aspects d'une construction et ont déjà été confrontés aux difficultés posées par la coexistence de multiples exigences parfois contradictoires. Une meilleure intégration de compétences en architecture serait aussi profitable aux examens préalables, à la formulation des demandes de modification aux constructeurs et à la recherche de solution.

Le fonctionnement choisi par la Ville de Lausanne fait d'ailleurs figure d'exception dans le Canton. Les autres grandes et moyennes communes confient la conduite du processus d'octroi des permis de construire à un service comprenant des collaborateurs-trices de formation technique (ex : architecte, ingénieur) ou dirigé par une personne ayant ce profil.

3.1.1.2. LE DÉVELOPPEMENT DE L'E-ADMINISTRATION EN MATIÈRE DE PERMIS DE CONSTRUIRE

L'e-administration se caractérise par l'emploi de technologies de l'information et de la communication visant à améliorer les processus, la communication entre usagers et administrations ou entre administrations et l'efficacité de l'administration, que ce soit sur le plan des délais, de la qualité ou de la productivité.

https://fr.wikipedia.org/wiki/Administration_%C3%A9lectronique

La Ville de Lausanne a développé certains aspects d'e-administration qui permettent de rationaliser le processus d'octroi des permis de construire et de gagner en efficacité.

Les constructeurs accèdent facilement aux informations de base importantes pour le dépôt d'une demande de permis de construire sur la page internet du BPC. La demande de permis de construire s'effectue via un questionnaire en ligne dont la configuration est du ressort de la CAMAC.

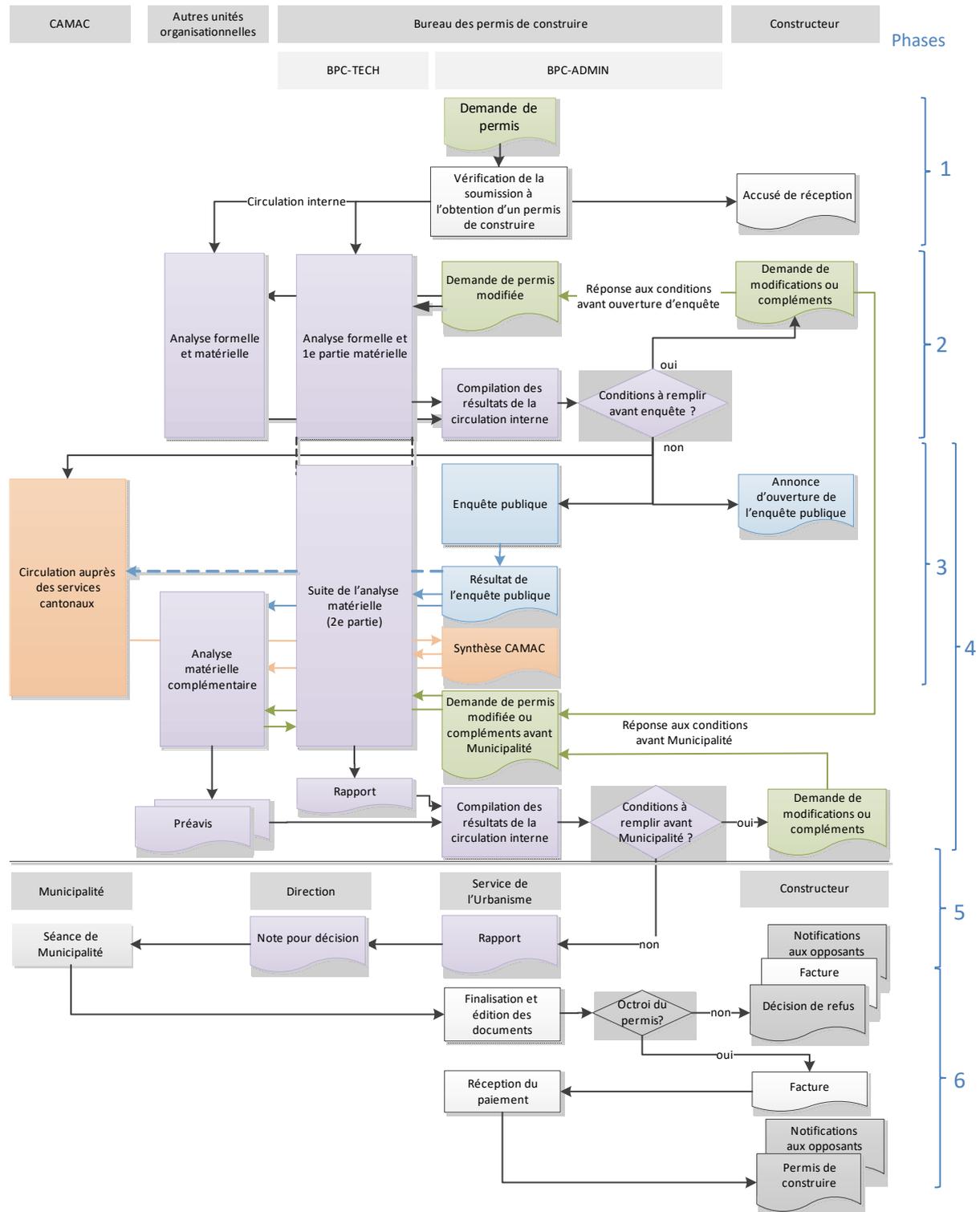
Suite à l'abandon d'un projet de gestion électronique des documents, la Ville a entièrement développé en interne une application de gestion du savoir orientée processus nommée « Goéland ». Celle-ci est utilisée non seulement par le BPC mais aussi par certains autres services dans le cadre de leurs interventions dans les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser ou de leurs propres missions. Une équipe d'informaticiens en assure le développement permanent et la maintenance, ce qui fournit un logiciel entièrement personnalisé et des réponses rapides aux besoins des utilisateurs (ajout de rubriques, extractions de données, édition de rapports). Le logiciel facilite le déroulement du processus d'octroi des permis de construire, notamment en permettant la consultation par voie électronique des différents services communaux, et l'édition automatisée de documents. Il n'a par contre pas de fonction structurante guidant l'analyse de demandes de permis de construire. Contrairement à celui développé pour le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser pour lequel des « phases de contrôle » ont été configurées (cf. chapitre 4.1.1.2), le module des demandes de permis de construire est utilisé uniquement comme un « journal ». Il permet aux collaborateurs-trices du BPC de documenter les échanges avec les constructeurs ou les autres services communaux ainsi que les actions entreprises et de conserver ainsi l'historique du traitement du dossier. Les intervenants des autres services y insèrent leurs préavis. Si certaines fonctionnalités facilitent le suivi des dossiers, d'autres peuvent être source d'erreur ou d'inefficacité. La traçabilité des actions menées et des vérifications effectuées est dépendante des informations qui y sont portées par les collaborateurs-trices des différents services. Certains services ne l'utilisent pas, d'autres restreignent l'accès du BPC à certains documents.

Enfin, la Ville avait lancé un projet de dématérialisation (suppression du papier dans le processus) des demandes de permis de construire, ce qui devait notamment accélérer la consultation interne des services. Le projet a été interrompu dès lors que le Canton a initié son projet de développement d'un nouveau système d'information et de refonte du questionnaire général.

3.1.1.3. LE PROCESSUS D'OCTROI OU DE REFUS DES PERMIS DE CONSTRUIRE

La procédure définie par la LATC laisse une latitude aux communes pour organiser leurs processus d'octroi des permis de construire, notamment le moment de la mise à l'enquête et, pour les grandes communes, de la consultation des divers services communaux. Le processus mis en place par la Ville de Lausanne peut être découpé en six phases principales (cf. Figure 10).

Figure 10 - Processus d'octroi des permis de construire avec enquête publique de la Ville de Lausanne



Source : Cour des comptes

Phase 1 – Réception de la demande de permis

Toute demande de permis de construire est réceptionnée par le BPC et immédiatement numérisée (sauf les plans hors format). Le dossier est attribué à un-e assistant-e administratif-ive, qui adresse au constructeur un accusé de réception (cf. Annexe II) confirmant la procédure applicable (travaux soumis à l'obtention d'un permis de construire), ce qui constitue une bonne pratique. Le courrier indique que le dossier est en cours d'examen, sans autre information sur la suite de la procédure, et rappelle que les travaux ne peuvent commencer avant d'être autorisés.

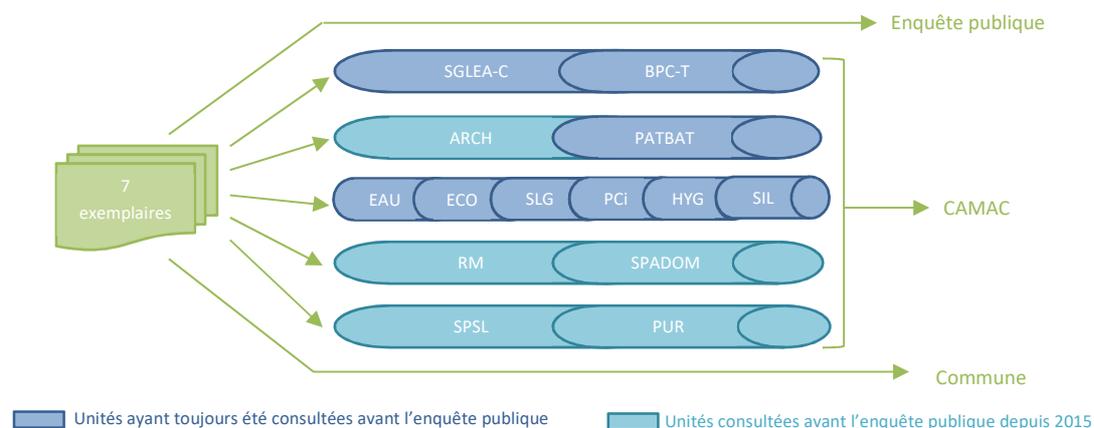
Phase 2 – « Analyse formelle » en vue de la mise à l'enquête publique

Parallèlement à l'envoi de l'accusé de réception, l'assistant-e administratif-ve met le dossier en circulation auprès des services de la Ville dont la détermination est nécessaire pour le projet en question.

L'organisation de la consultation interne

Les répondants des unités concernées sont invités par voie électronique à procéder à l'analyse de la demande de permis. Ils reçoivent par la suite l'un des sept exemplaires « papier » mis en circulation. La consultation ayant lieu avant l'enquête, cinq « tubes » ont pu être définis pour organiser la circulation interne (cf. Figure 11).

Figure 11 – Canaux de circulation interne des demandes de permis de construire



Source : Cour des comptes

Par le passé, seul le BPC ainsi que les unités devant procéder à une analyse formelle (en bleu foncé ci-dessus) analysaient le dossier avant l'enquête publique ; les autres unités (RM, SPADOM, SPSL, PUR, ARCH) n'étaient consultées qu'après l'enquête publique pour leur analyse matérielle. La nécessité de mettre une seconde fois à l'enquête des projets suite à l'identification par ces services de non-conformités, mais aussi la reprise par ARCH en octobre 2014 de l'analyse de l'esthétique précédemment assurée par le BPC et l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions énergétiques et de prévention incendie ont conduit le BPC à modifier cette pratique. Depuis 2015, toutes les unités doivent se déterminer avant l'enquête publique, tant sur le plan formel que matériel, avec les deux exceptions suivantes : 1) pour ne pas retarder le processus, le BPC cible son analyse sur les éléments les plus susceptibles d'impacter significativement l'acceptabilité du projet, soit les dispositions relatives à l'affectation, l'implantation et le volume du bâtiment, et poursuit ses vérifications matérielles à l'issue de l'enquête publique; 2) la Déléguée à la protection du patrimoine bâti rend à

ce stade un préavis provisoire, son préavis définitif étant dû après la fin de l'enquête publique et la réception de la synthèse CAMAC.

A noter que, malgré ces changements, l'analyse du dossier n'étant à ce stade pas encore complète, la dénomination « analyse formelle » a été conservée, notamment dans la communication aux constructeurs.

Les vérifications effectuées par les unités consultées

Chaque unité est responsable de procéder aux vérifications requises dans son domaine de compétence, en vertu des bases légales et réglementaires qui lui sont applicables. Le Tableau 1 (p. 23) en donne un aperçu.

Le « mandat » confié aux différentes unités est implicite. Le lien entre les contrôles requis par la loi pour pouvoir décider de l'octroi des permis de construire et ceux effectués par les différents services n'est pas établi. La couverture de l'ensemble des contrôles nécessaires à l'octroi du permis de construire n'est ainsi pas assurée. Il incombe à chaque service/unité de s'organiser, que ce soit en termes de ressources ou de procédures de travail.

En ce qui concerne les contrôles qui relèvent du BPC, les adjoints techniques procèdent de manière autonome, sur la base de leur formation et de leur expérience, à l'analyse des dossiers en se référant au(x) règlement(s) applicable(s). A moins d'une nécessité particulière, la responsable du BPC n'est pas impliquée. Les vérifications réalisées et leurs résultats sont toutefois documentés parallèlement, au fur et à mesure du contrôle formel et matériel, dans un « rapport » destiné à accompagner la note pour décision de la Municipalité (cf. phase 5). Son contenu, sous forme de texte, varie dans son degré de détails mais couvre les aspects de sa compétence, soit la conformité à l'affectation de la zone et les conditions de construction (implantation, distances entre bâtiments ou aux limites, isolation phonique,...). Chaque point mentionné fait référence aux bases réglementaires mais le rapport ne permet pas de conclure à la réalisation de l'intégralité des contrôles requis.

Les préavis remis par les unités consultées

A l'issue de son analyse, chaque unité doit rendre son préavis par voie électronique. La forme et le contenu de ces préavis sont laissés au choix des répondants. Ainsi, certains rendent en annexe un préavis circonstancié alors que d'autres inscrivent quelques éléments clés ou uniquement leur feu vert dans l'entrée de journal du logiciel. Lorsqu'ils identifient des non-conformités, les répondants doivent inscrire, manuellement, les charges et conditions nécessaires à la mise en conformité du projet dans le système informatique. Celles-ci y sont reprises par les assistants administratifs du BPC pour l'élaboration d'un courrier au constructeur et plus tard du permis de construire. Selon la nature et l'importance de la non-conformité, les modifications ou compléments d'informations nécessaires sont requis avant l'enquête publique, avant la décision de la Municipalité ou avant le début des travaux. Il convient de relever que les conditions posées apparaissent généralement standardisées, tout en laissant à chaque unité la liberté de les adapter. Chacune est responsable des conditions et charges émises.

Le traitement des préavis par l'unité administrative du BPC

Lorsque toutes les unités sollicitées ont rendu leurs préavis, l'assistant-e administratif-ve du BPC examine si des conditions « avant enquête » ont été inscrites ou si le projet peut être mis à l'enquête. La responsable du BPC est informée si un préavis négatif a été émis par l'une des unités

consultées. L'assistant-e administratif-ve prépare en conséquence un courrier au constructeur qui, soit compile les éléments que ce dernier doit compléter ou produire avant que le projet puisse être mis à l'enquête (cf. Annexe III), soit l'informe de l'ouverture de l'enquête publique (cf. Annexe IV). Si le projet doit être modifié ou complété, il fera l'objet d'une nouvelle analyse. Le courrier, qui prend le soin de réserver les résultats de la suite de la procédure, est signé par le Chef de l'unité administrative ou, dans le cas où il comprend un préavis négatif du BPC, par le Chef du Service de l'Urbanisme.

Phase 3 - Enquête publique et obtention des préavis et autorisations spéciales des services cantonaux concernés

Dès lors que le projet peut être mis à l'enquête, l'assistant-e administratif-ve du BPC envoie le dossier à la CAMAC. Celle-ci se charge d'identifier, à partir des rubriques activées dans le questionnaire général, préalablement contrôlé par les services communaux, les services cantonaux devant délivrer une autorisation spéciale ou toute autre autorisation ou approbation. Elle met le dossier en circulation auprès de ces services puis établit la « synthèse CAMAC » sur la base de leurs déterminations. Parallèlement, le projet est mis à l'enquête.

Phase 4 : « Analyse matérielle » en vue de la décision d'octroi du permis de construire

A l'issue de l'enquête publique, le BPC informe le constructeur de son résultat et lui transmet les éventuelles oppositions ou observations formulées afin qu'il puisse rechercher une solution avec les opposants. Il indique dans ce cas laisser un mois au constructeur avant de le contacter pour poursuivre le processus. Certaines oppositions sont ainsi retirées. Le BPC se détermine sur l'opportunité de lever ou non les oppositions maintenues en consultant, le cas échéant, les services concernés, soit le plus souvent ARCH, RM, PATBAT et SPADOM. La responsable du BPC traite les dossiers les plus délicats, selon le nombre ou la nature des oppositions.

Comme le requiert la loi, le BPC transmet également le résultat de l'enquête à la CAMAC pour que les services cantonaux concernés en tiennent compte dans leur détermination. L'obtention de l'intégralité des autorisations spéciales et préavis nécessaires de la part des services cantonaux repose sur la vérification initiale du questionnaire général et sur la synthèse CAMAC. L'assistant-e administratif-ve du BPC transmet cette dernière dès sa réception aux unités concernées de la Ville pour information. Il n'y a toutefois pas de contrôle institué pour confirmer que toutes les autorisations spéciales nécessaires ont été obtenues ; le BPC s'appuie sur le travail fait par la CAMAC. Or, il s'agit d'une condition d'octroi du permis de construire (art. 104 al.2 LATC) qui relève de la responsabilité de la Municipalité. Dans le cas où une autorisation spéciale n'est pas accordée ou un préavis négatif est remis par un service cantonal, l'unité concernée de la Ville est à nouveau sollicitée afin de déterminer la suite à y donner. Des modifications du projet sont alors demandées au constructeur pour éviter le refus du permis de construire.

Une fois l'enquête publique terminée, l'adjoint-e technique du BPC utilise le temps de l'enquête et de la consultation cantonale pour examiner la conformité aux aspects restants du RPGA et à l'éventuel plan d'affectation spécial applicable. Lorsque le BPC dispose de tous les préavis et que toutes les conditions « avant Municipalité » sont satisfaites, l'adjoint-e technique du BPC finalise le « rapport » (cf. phase 2) qui sera joint à la « note à la Municipalité » (cf. phase 5). Son contenu est libre mais il fait généralement état des contrôles effectués par le BPC et intègre les éléments de réponse aux éventuelles oppositions fournis par les unités concernées. Il ne donne en revanche

aucune indication sur les contrôles réalisés par les autres unités et leurs résultats. Leur feu vert est implicite et il leur appartient de fournir une note complémentaire si besoin.

Phase 5 : Décision d'octroi ou de refus de la Municipalité

La « note à la Municipalité » (cf. Annexe V) est en principe établie par l'assistant-e administratif-ve sous la supervision du Chef de l'unité administrative. Dans les dossiers jugés complexes, elle est rédigée par la responsable du BPC qui la soumet au Chef de service. Le document est ensuite transmis à la Direction et signé par le-la Conseiller-ère municipal-e en charge de celle-ci.

La note recense les informations de base concernant le projet (propriétaire, situation, recensement architectural, nature des travaux), s'il y a eu enquête ou non et oppositions ou non, la réception de la synthèse CAMAC et des autres autorisations spéciales (ex : TL, CFF). Elle mentionne également si le permis sera assorti de conditions spéciales ou non mais sans les communiquer ; le permis de construire n'est pas joint. Elle comprend en annexe le « Rapport du service de l'Urbanisme », les oppositions éventuelles ainsi que tout autre document utile pour la demande de permis en question (ex : rapport d'un autre service dû à un élément particulier, projet de lettre aux opposants,...). En fonction des préavis positifs ou négatifs des services, des oppositions et des remarques de la CAMAC, le BPC y formule sa proposition écrite à la Municipalité pour l'octroi ou le refus du permis de construire (voire les deux options) ainsi que les autorisations connexes (empiètement dans l'espace frappé par les limites de constructions ou sur le domaine public, abattage des arbres, ...). Le dossier est porté à l'ordre du jour de la séance suivante de Municipalité.

Sur la base de cette note et d'informations complémentaires éventuelles du ou de la Conseiller-ère municipal-e responsable, la Municipalité décide de la levée ou non des oppositions et de l'octroi ou du refus du permis de construire. Sa décision repose ainsi sur une information détaillée des vérifications faites par le BPC mais limitée pour celles des autres services.

Phase 6 : Délivrance du permis de construire ou notification de la décision de refus

Suite à la séance de Municipalité, le Secrétariat municipal informe le BPC de la décision d'octroi ou de refus du permis de construire. L'assistant-e administratif-ve établit le permis de construire (cf. Annexe VI) ou la décision de refus ainsi que les éventuels courriers aux opposants. Comme dans la plupart des communes, la Municipalité se prononce ainsi sur la décision d'octroi ou de refus en laissant l'élaboration des documents à la responsabilité du BPC, sous le contrôle du-de la Directeur-trice, qui les signe. Ce fonctionnement est approprié pour autant que l'assurance fournie quant à l'adéquation des conditions assortissant le permis de construire et aux motifs fondant la levée des oppositions ait été suffisante aux étapes précédentes.

Le permis de construire et la notification de la levée des oppositions sont envoyés, à quelques exceptions près, après réception du paiement de l'émolument administratif. Cette pratique, qui se justifie par des objectifs de gestion du risque "débiteurs", n'a pas de base légale. Le règlement de l'émolument administratif ne devrait pas conditionner l'autorisation de construire¹⁹.

¹⁹ Cf. Bovay, op.cit, p. 185

UN PROCESSUS D'OCTROI STRUCTURÉ MAIS DES BASES DE DÉCISION À RENFORCER

Le processus d'octroi des permis de construire mis en place par la Ville de Lausanne est rodé et assure une systématique, indispensable au traitement des demandes de permis de construire par de multiples intervenants.

Le passage d'une phase à l'autre repose en grande partie sur le principe que chaque intervenant-e a procédé aux contrôles qui lui incombent compte tenu de son domaine de compétence et qu'en l'absence de remarques particulières, le projet est conforme aux exigences légales et réglementaires applicables. Le lien entre les contrôles effectués et les exigences légales définissant les conditions d'octroi des permis n'est toutefois pas établi. L'implication de la responsable du BPC n'est pas systématique à l'issue de l'analyse formelle, étape essentielle qui donne lieu aux demandes de modifications des projets aux constructeurs et à la décision de mise à l'enquête. La conduite du processus est principalement assurée par l'unité administrative. En outre, les collaborateurs-trices du BPC ne disposent pas d'outils, informatiques ou pas (ex : checklists), guidant leurs vérifications, que ce soit pour le volet technique (conformité au règlement communal) ou pour le traitement des différents éléments amenant à la proposition d'octroi ou de refus du permis (ex : obtention des autorisations spéciales cantonales). Les contrôles effectués sont documentés de manière variable selon les domaines et la note à la Municipalité ne rend compte que partiellement de leurs résultats. A l'issue du processus, la Municipalité décide de l'octroi ou du refus du permis de construire sans que l'exhaustivité des contrôles effectués et leurs résultats n'aient été systématiquement formellement confirmés à un moment donné dans le processus.

Ce mode de fonctionnement, basé sur le sens des responsabilités de chacun-e et la confiance, va certes dans le sens de la simplification administrative mais ne fournit pas une base de décision suffisamment solide pour une activité de police consistant à délivrer des autorisations. Par ses décisions, la Municipalité se porte en effet garante du respect d'une multitude de dispositions légales votées pour protéger divers intérêts publics et ses citoyens. Il est dès lors primordial qu'elle obtienne, avant d'autoriser tout permis de construire, l'assurance que tous les contrôles requis ont été effectués et que la construction projetée est conforme à la loi, aux règlements et aux plans de manière à satisfaire aux conditions d'octroi prévues par la loi. Ceci a d'autant plus d'importance dans une commune comme Lausanne où les responsabilités sont diluées entre plusieurs intervenants et niveaux de décision.

Alors que l'éclatement de l'analyse des demandes de permis entre de nombreux intervenants induit un risque accru de travail en silo de l'administration et complique l'analyse globale du projet, le processus actuel repose sur le principe d'échanges bilatéraux spontanés entre les services, en fonction des besoins. Cela demande de la part des intervenants une connaissance et une compréhension des contraintes d'autres domaines que le leur ainsi que des conflits d'objectifs qui peuvent en découler. Le traitement de conflits d'objectifs est dépendant de l'initiative des services et de la réactivité du BPC. Si on observe dans les dossiers la prise en compte par des intervenants des exigences d'autres unités lorsqu'il s'agit de domaines régulièrement en conflit, d'autres questions, plus particulières, ne sont pas toujours identifiées. L'analyse successive des différents répondants peut également être source d'inefficience, des services pouvant être amenés à faire un second contrôle en raison de changements demandés par d'autres services. Les échanges tendent en outre à manquer de fluidité : le cloisonnement des intervenants et probablement leur charge de travail

conduisent les intervenants à dialoguer par l'intermédiaire d'entrées dans le logiciel. Dans certains cas, cela engendre des délais de traitement.

Afin de décider de l'octroi ou du refus d'un permis de construire, la Municipalité de Lausanne se fonde sur la note établie par le BPC, le plus souvent par son unité administrative, sur la base des préavis des différents services concernés, et d'éventuels compléments apportés par les Conseillers-ères municipal-e-s concernés. Dans d'autres communes disposant aussi d'un service dédié au traitement des demandes des permis de construire, la Municipalité prend sa décision en se basant sur le préavis d'une Commission multidisciplinaire, telle qu'une Commission d'urbanisme et d'architecture ou une Commission des constructions.

DES ASPECTS FAVORABLES MAIS AUSSI DES FREINS À LA RAPIDITÉ DES PROCÉDURES

Le processus d'octroi des permis de construire de la Ville de Lausanne est favorable à l'aboutissement des projets des constructeurs mais il présente différents freins à la rapidité des procédures.

Des prestations d'examen préalable

L'art. 119 LATC donne la possibilité aux constructeurs d'obtenir une autorisation préalable d'implantation. Cette procédure permet d'obtenir une décision ferme de la Municipalité concernant l'implantation de la construction sans avoir encore développé tout le projet de construction. Elle implique toutefois le dépôt d'un dossier selon des exigences formelles similaires au permis de construire et une mise à l'enquête publique. La décision est valable deux ans et ne lie la Municipalité que si la demande de permis de construire est strictement identique. Selon le BPC, la durée de ces procédures est en outre similaire à celle d'un permis de construire. Le processus d'octroi de l'autorisation préalable d'implantation incluse dans la sélection de dossiers examinée a pris 9 mois. Alors qu'elle vise la validation de l'implantation et que le projet est par définition peu développé, la demande a fait l'objet d'une circulation interne de trois semaines auprès des principaux autres services communaux qui n'ont pu que formuler des remarques générales et rappeler certaines exigences. L'analyse s'est finalement limitée à la conformité au RPGA par l'Unité cadastre et le BPC. La durée de la procédure s'explique par ailleurs par les délais de traitement du BPC, par des compléments devant être apportés aux plans, par des discussions autour de la pose des gabarits et par les fêtes de fin d'année. De manière générale, cette procédure est ainsi peu utilisée par les constructeurs, qui la réservent aux grands projets. Elle permet pourtant, en cas de doute, de sonder la réaction des tiers et de connaître la position de la Municipalité avant de développer un projet dans les moindres détails. La prestation mériterait d'être redéfinie et le processus adapté pour qu'elle soit attractive et utile aux constructeurs.

En dehors de cette démarche formelle, les constructeurs ont la possibilité de requérir l'examen préalable d'un avant-projet. Une demande écrite fait au besoin l'objet d'une circulation interne et débouche sur une réponse écrite de la part du BPC. Le constructeur peut également solliciter oralement les différents services communaux pour des informations, des conseils et un préavis. Le BPC se met dans ce cas à disposition pour une séance avec le constructeur et recommande au besoin au constructeur la consultation d'autres services. C'est ainsi que ARCH indique être de plus en plus sollicité préalablement au dépôt de la demande de permis. Par ces prestations d'examen préalable « à la carte », le BPC et les autres services communaux favorisent le traitement des problèmes en

amont du processus d'octroi, ce qui facilite le déroulement ultérieur de l'examen de la demande de permis de construire. Ces démarches sont à encourager, y compris pour des projets internes, pour réduire le nombre de demandes de modification formulées par les services communaux dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire, notamment concernant la salubrité, la protection du patrimoine et l'esthétique (ex : installations techniques en toiture).

Le découpage de la consultation interne et le moment de réalisation des contrôles

Le choix de réaliser les différents contrôles avant ou après la mise à l'enquête publique constitue une prise de risque plus ou moins grande de devoir demander des modifications après l'enquête affectant les droits des tiers, avec pour conséquence l'ouverture d'une enquête complémentaire. La grande majorité des communes ayant répondu au questionnaire de la Cour affirment mettre à l'enquête les demandes après une validation complète de la conformité du projet, un quart des villes indiquent toutefois ne valider qu'une partie des éléments. Environ la moitié des communes dotées de services spécialisés disent procéder à une circulation interne parallèle à la consultation cantonale.

Avec la réorganisation de la consultation interne effectuée en 2015 (cf. Figure 11), la Ville de Lausanne a opté pour une consultation avant l'enquête publique de l'ensemble des services communaux concernés afin d'éviter le plus possible les enquêtes complémentaires. Cela évite également aux constructeurs concernés des désagréments et des coûts supplémentaires liés à la modification du projet. Suite à ce changement, on a pu observer une réduction de la durée moyenne des procédures²⁰ de 8.3 mois en moyenne en 2014 à 7.2 mois en 2016 et 2017. Aussi longtemps que la dématérialisation des dossiers n'aura pu aboutir, la circulation auprès de l'ensemble des services concernés pèsera néanmoins nécessairement sur la durée des procédures.

Deux aspects de la nouvelle organisation des contrôles restent toutefois défavorables à l'optimisation de la durée des procédures. D'une part, ARCH rend son préavis sur l'esthétique et l'intégration des constructions avant enquête et est consulté à nouveau en cas d'opposition sur ce point. Pour une thématique similaire, PATBAT rend un préavis avant enquête mais attend la fin de l'enquête et la synthèse CAMAC pour rendre son préavis définitif. La nécessité d'obtenir ce préavis définitif crée une étape et un délai inutile après enquête lorsque le préavis initial est maintenu, en particulier vu le délai de traitement qui peut être observé par PATBAT. D'autre part, bien que les aspects les plus susceptibles d'affecter les droits des tiers soient examinés lors de l'analyse formelle, l'analyse en deux temps par le BPC de la conformité aux dispositions réglementaires communales laisse un risque résiduel de devoir demander ultérieurement des modifications du projet au constructeur; ce risque s'est concrétisé dans un des vingt-trois dossiers de la sélection conduits selon la nouvelle procédure.

Les modifications du projet requises en cours de procédure

A réception des demandes de permis, le BPC procède lui-même, pour autant que cela n'impacte pas les plans, aux corrections de minime importance ce qui évite des allers-retours avec le constructeur. Celui-ci est informé de ces changements.

La Ville facilite ensuite le déroulement de la procédure en communiquant aux constructeurs les modifications à effectuer pour rendre leurs projets conformes et leur éviter ainsi le refus du permis

²⁰ Durée entre le dépôt de la demande et la décision municipale établie par le BPC et publiée dans ses rapports de gestion annuels

de construire par la Municipalité. Les différents services formulent les conditions au permis de construire, à satisfaire avant l'enquête publique ou avant le passage en Municipalité. Seuls quelques refus sont prononcés chaque année, ce qui tend à démontrer que les éventuels problèmes sont réglés en amont de la décision municipale.

Les conditions posées par les services communaux constituent une forme de refus du permis de construire. Elles sont légitimes et favorisent l'obtention rapide du permis de construire si elles sont importantes²¹ et justifiées par une base légale ou réglementaire. Les constructeurs restent libres de procéder ou non à ces changements et de demander à ce que la procédure se poursuive. Néanmoins, la justification des demandes assure la transparence et évite de laisser à l'initiative des constructeurs l'obtention d'une justification. Globalement, les services s'appliquent à expliquer et justifier les demandes, mais les références légales et réglementaires peuvent faire défaut.

Sur la base des dossiers audités, les demandes formulées concernent régulièrement des aspects formels, tels que des corrections ou compléments à apporter aux plans (indications manquantes, exigences de couleur non respectées, plans non harmonisés) et des documents manquants (énergie, protection contre l'incendie, diagnostic amiante, plan des aménagements extérieurs). Fondées sur des exigences de base clairement énoncées par la loi, ces demandes de modifications sont légitimes et pourraient facilement être évitées par les constructeurs. Les conditions portant sur des aspects matériels concernaient quant à elles à plusieurs reprises des exigences de salubrité. L'une d'entre elles apparaît infondée puisqu'elle demande la réaffectation d'une chambre existante et non concernée par les travaux mis à l'enquête en réduit ou dressing en raison de son volume insuffisant. Parmi les autres conditions, la Cour a relevé également une demande de modification de l'unité Cadastre qui n'aurait pas dû être formulée dès lors qu'elle trouve sa justification dans le Code rural et foncier qui relève du droit privé. Enfin, des demandes d'autorisation au LEB, aux TL et à Tridel ont par ailleurs été requises sans que cela soit nécessaire.

Du temps laissé à la conciliation

En cas d'oppositions ou d'observations formulées lors de l'enquête publique, la Ville de Lausanne, contrairement à d'autres communes, a fait le choix de peu s'impliquer dans le processus de conciliation²². Le BPC remet les oppositions aux constructeurs et leur laisse la possibilité de chercher une solution satisfaisante avec les opposants en attendant des nouvelles de leur part. Bien que susceptible d'allonger la durée de la procédure d'octroi, cette manière de procéder contribue à éviter des procédures de recours, qui prolongeraient de manière plus conséquente encore le temps total nécessaire à l'obtention du permis de construire.

3.1.1.4. LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Une gestion adéquate du risque de conflits d'intérêts est indispensable pour éviter que l'objectivité des contrôles effectués sur les demandes de permis de construire soit remise en question. Qu'ils soient réels, apparents ou potentiels, ils représentent un risque d'image pour la commune, un risque pour les personnes concernées, dont l'intégrité peut être mise en cause, ainsi qu'un risque

²¹ Les irrégularités de minime importance peuvent faire l'objet de charges assortissant le permis de construire (cf. chapitre 3.1.4.1)

²² La loi vaudoise ne contient aucune disposition relative à la conciliation entre le constructeur et les opposants au projet. Les communes n'ont aucune obligation en la matière.

d'inégalité de traitement pour les demandeurs. Le risque de conflit d'intérêts existe tant pour les projets de tiers que pour les projets communaux mais se manifeste et se traite différemment.

PROJETS DE TIERS

Dans le cadre des projets présentés par des tiers, « un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités »²³. Les conflits d'intérêts constituent une porte d'entrée à un dysfonctionnement, dans la mesure où 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 adressées par des tiers, un conflit d'intérêts intervient lorsqu'une personne qui décide ou qui contribue à la décision, est directement concernée par le projet de construction ou a des liens personnels, familiaux, amicaux, économiques ou de dépendance avec le propriétaire, son mandataire ou un tiers concerné par le projet (ex : voisin).

En ce qui concerne les collaborateurs-trices de la Commune, conformément aux bonnes pratiques, le *Règlement pour le personnel de l'administration communale* de la Ville de Lausanne interdit l'acceptation de dons ou d'avantages et restreint la possibilité d'exercer une activité accessoire. Il incombe à chaque service de veiller à l'application de ces dispositions et de gérer le cas échéant les situations de conflits d'intérêts. Le Service de l'Urbanisme, chargé de conduire le processus d'octroi des permis de construire, n'a pris aucune mesure particulière supplémentaire.

Au niveau de la Municipalité, la gestion du risque de conflits d'intérêts s'effectue au travers de l'obligation de récusation à laquelle est soumis chaque membre conformément à l'art. 65a LC et à l'art. 23 du Règlement de la Municipalité. L'art. 4 de ce même Règlement interdit en outre toute profession et activité lucrative régulière ainsi que toute participation à l'administration d'une entreprise, à moins que la Commune n'y ait un intérêt manifeste.

PROJETS COMMUNAUX

Les projets communaux placent d'office en situation de conflit d'intérêts la Municipalité, voire le Service à l'initiative du projet si celui-ci participe au processus d'octroi. Contrairement à la législation d'autres cantons²⁴, la LATC n'empêche pas les Municipalités de se délivrer à elles-mêmes des autorisations pour leurs propres projets. Une attention particulière devrait dès lors être portée au respect des procédures de travail et à l'égalité de traitement pour les demandes de permis relatives à des projets communaux. D'autant plus que la Ville de Lausanne est un puissant acteur immobilier, soit pour des projets d'infrastructures communales, soit pour des logements.

Sur la base des informations figurant dans les dossiers, le processus d'octroi des onze projets communaux²⁵ faisant partie de la sélection de dossiers examinée a été identique à celui appliqué aux projets de tiers. Rien n'indique que des contrôles n'aient pas été effectués ou que des non-

²³ *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*, OCDE, 2006, p.13 et p.99

²⁴ Dans le canton de Berne, les projets propres à la commune sont du ressort du préfet (art. 8 Décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire) et en Valais, la Commission cantonale des constructions est compétente pour les projets dont la commune est requérante ou partie prenante pour au moins 30%.

²⁵ 3 projets en tant que propriétaire, 7 projets avec octroi d'un droit de superficie et 1 projet par l'obtention d'un droit de superficie

conformités aient été tolérées. Au contraire, pour les projets communaux inclus dans la sélection de dossiers examinée, des conditions ont été formulées à la mise à l'enquête, des préavis négatifs émis et la procédure n'a clairement pas été accélérée. Néanmoins, comme pour les projets de tiers, la documentation des contrôles effectués est limitée.

3.1.2. LES CONTRÔLES EFFECTUÉS EN VUE DE L'OCTROI DU PERMIS DE CONSTRUIRE

Parmi les multiples dispositions applicables aux projets de construction, la Cour a sélectionné dix thématiques et déterminé si la Ville de Lausanne vérifie la conformité des projets de construction aux dispositions concernées.

En préambule, il convient de relever que la documentation disponible des travaux de vérification effectués par le Bureau des permis de construire a permis à la Cour de constater l'existence d'un contrôle mais pas le contenu de ces contrôles. La documentation figurant dans le logiciel poursuit un but de traçabilité de suivi du traitement de la demande (journalisation du travail) et non des vérifications effectuées et des résultats des contrôles.

3.1.2.1. LES CONTRÔLES DE DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES COMMUNALES

LA CONFORMITÉ À L'AFFECTATION DE LA ZONE



Les plans et règlements d'affectation fixent les prescriptions relatives à l'affectation des zones du territoire communal en définissant chacune d'elles et sa(s) destination(s). Chaque construction doit ensuite avoir une affectation conforme à celle de la zone dans laquelle elle se situe.

La conformité de l'affectation de la construction à celle de la zone fait partie des vérifications effectuées par le BPC dans le cadre de l'analyse formelle. Dans les dossiers audités, lorsque la question se posait plus particulièrement, la conformité de l'affectation était systématiquement, à l'exception d'un dossier mentionnée dans le logiciel et/ou dans le rapport du Service d'urbanisme joint à la note à la Municipalité. La compatibilité du projet avec les dispositions de la zone, ce qui inclut l'affectation des bâtiments, était néanmoins dans tous les cas explicitement mentionnée dans la note à la Municipalité et dans le permis de construire.

LA MESURE DE L'UTILISATION DU SOL ET LES CONDITIONS DE CONSTRUCTION



Les plans et règlements d'affectation limitent la densité des constructions au moyen de prescriptions relatives à l'utilisation du sol, qui se mesure souvent par le coefficient d'utilisation du sol ou le coefficient de masse²⁶. Ils peuvent également contenir des dispositions relatives aux conditions de construction telles que l'implantation, les distances entre bâtiments ou aux limites, l'ordre des constructions, etc...

²⁶ La mesure de l'utilisation du sol s'exprime par le coefficient d'utilisation du sol, le coefficient de masse ou par la référence aux volumes construits ou à la génération de trafic ou par toute autre disposition permettant de la déterminer (art. 47 LATC)

Le respect des différentes conditions de construction définies par les Règlements font aussi partie de l'analyse effectuée par le BPC. Comme indiqué ci-dessus, la compatibilité du projet avec les dispositions de la zone est systématiquement mentionnée explicitement dans la note à la Municipalité et dans le permis de construire. Les rapports du Service d'urbanisme accompagnant la note à la Municipalité comprennent des justificatifs et détaillent les calculs. Le contrôle de l'intégralité des dispositions réglementaires n'est toutefois pas démontré.

L'examen de la sélection de dossiers a permis d'observer que lorsqu'il est identifié que des conditions de construction ne sont pas respectées, l'existence d'une demande de dérogation est vérifiée. En cas de bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, le BPC analyse le projet en regard de l'art. 80 al. 2 LATC qui requiert que leurs transformations ou agrandissements s'effectuent dans les limites des volumes existants et qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone ou une aggravation de l'atteinte à la réglementation en vigueur ou des inconvénients pour le voisinage. Enfin, l'octroi d'un bonus de 5% de surface d'utilisation du sol au sens de l'art. 97 al. 4 LATC en raison de performances énergétiques supérieures à la moyenne est explicitement mentionné.

L'OBLIGATION D'AMÉNAGER DES PLACES DE STATIONNEMENT



Selon le Règlement communal, des places de stationnement doivent être aménagées simultanément à toute nouvelle construction et à tout agrandissement ou changement d'affectation important ayant pour résultat d'augmenter les besoins en stationnement. L'exigibilité de ces places peut néanmoins être réduite, voire supprimée dans certaines circonstances²⁷.

Le Règlement établit que le nombre de places exigibles doit être calculé sur la base de « besoins réduits », soit pour les véhicules légers le « besoin type » défini par le règlement communal selon l'affectation (logement ou activités) et le type d'utilisateur (résidents ou visiteurs) multiplié par un « pourcentage de places admissibles » à déterminer au sein d'une fourchette ; pour les deux-roues, le besoin est fixé par le Règlement en fonction de l'affectation de la construction. Il est ainsi possible qu'aucune place de stationnement voiture ne soit exigée mais qu'un nombre minimum de places de stationnement réservé aux deux-roues motorisées et aux cycles doive être aménagé. Toutefois, selon la jurisprudence, les besoins limites déterminés au moyen des normes VSS²⁸ en vigueur priment. Dès lors, le BPC vérifie que le nombre de places prévu par le constructeur est conforme à la norme VSS tout en respectant le besoin minimum calculé selon les dispositions réglementaires. Celles-ci peuvent en effet être plus exigeantes que les normes VSS. A noter que, pour deux gros projets de la sélection audité, la DGMR a indiqué qu'elle était peu favorable au stationnement prévu, jugeant la réduction du besoin appliquée trop ambitieuse et le risque d'une offre de stationnement insuffisante trop élevé et a recommandé des mesures d'accompagnement. Le préavis a été traité avec RM mais dans les deux cas, la Municipalité s'est vu proposer et a accepté de ne pas suivre la DGMR, ce qui témoigne de sa politique restrictive en matière de stationnement de voitures et de son orientation vers la mobilité douce.

²⁷ L'art. 63 al.2 PGA prévoit que la Municipalité peut réduire voire supprimer le nombre de places exigibles lorsque a) leur accessibilité ne peut être réalisée dans de bonnes conditions de sécurité ; b) le terrain disponible est insuffisant, notamment pour satisfaire le quota d'espaces verts exigible c) la protection du patrimoine construit et non construit est en contradiction avec leur réalisation.

²⁸ Normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports

La question du nombre de places requises, pour les voitures comme pour les deux-roues, a été traitée pour chaque dossier concerné de la sélection. Le rapport du Service de l'Urbanisme, joint à la note à la Municipalité, comprend le détail de la validation des places prévues par rapport aux minimum et maximum résultant des normes et du Règlement; les options prises, telles que les facteurs de réduction appliqués, ne sont toutefois pas justifiées dans les dossiers.

LES AMÉNAGEMENTS EXTÉRIEURS



Le Règlement communal (chapitre 3.5 – art. 50ss RPGA) confère de l'importance à la question des aménagements extérieurs en obligeant²⁹ les constructeurs, en fonction de la taille du projet, à créer des espaces verts et des places de jeux, ainsi qu'à planter des arbres d'essence majeure³⁰, de préférence indigènes, selon un ratio de conifères et feuillus et avec une hauteur minimale de 2 mètres. Il règle également l'aménagement des toitures végétalisées. Enfin, il protège les arbres d'essence majeure existants et impose, sous peine de devoir verser une contribution de remplacement, de replanter ceux abattus si le quota des arbres exigibles n'est pas rempli (chapitre 3.6 – art. 56 à 60 RPGA).

L'examen des dossiers sélectionnés a confirmé que la conformité des aménagements extérieurs avec les dispositions réglementaires susmentionnées fait l'objet d'un examen systématique de la part du Service spécialisé concerné (SPADOM). Celui-ci délivre un rapport préavis détaillant son examen des différentes dispositions réglementaires applicables, faisant état des exigences qui en découlent et du respect ou non du besoin minimum d'espaces verts, de places de jeux et de plantations. Au besoin, le Service sollicite l'autorisation de la Municipalité pour l'abattage des arbres en même temps que la décision relative à l'octroi du permis de construire. En cas d'arbre(s) devant être protégé(s), le SPADOM rappelle au constructeur, par le biais d'une charge d'exécution, son obligation de prendre toutes les mesures de protection durant le chantier, voire de contacter le SPADOM avant le début des travaux pour convenir des mesures à prendre.

Les aspects de détails sont examinés après la délivrance du permis de construire. Le SPADOM assortit ainsi les permis de construire de charges avant exécution exigeant de valider les détails de la conception des places de jeux, des toitures végétalisées ainsi que le choix des plantations. En ce qui concerne ce dernier point, des charges concernant les essences d'arbre apparaissent abusives pour deux des permis examinés. Dans un dossier, la charge avant exécution requiert que « la végétation de la toiture sera essentiellement indigène de type suisse ». Au vu de la base réglementaire existante, il s'agit d'un souhait qu'il aurait fallu formuler sous forme de recommandation. Dans un autre dossier, le SPADOM a assorti le permis de construire d'une charge demandant le respect de la Charte urbanistique du quartier et à ce titre la soumission du choix des végétaux. Or, cette Charte relève du droit privé et n'a pas de force obligatoire³¹.

²⁹ A moins que le terrain disponible soit insuffisant pour répondre aux dispositions réglementaires (art. 55 RPGA)

³⁰ Une liste, non exhaustive, des essences majeures est mise à disposition par le SPADOM.

³¹ Les propriétaires et investisseurs du quartier s'engagent au respect de cette Charte par convention et la conformité des projets avec la Charte est vérifiée pour proposer si nécessaire des améliorations

L'ESTHÉTIQUE ET L'INTÉGRATION DES CONSTRUCTIONS



La question de l'esthétique et de l'intégration des constructions est régie par l'art. 86 LATC ainsi que par les dispositions des règlements communaux, plus ou moins étendues et détaillées selon les communes. Hormis une exigence particulière concernant l'ornement des murs aveugles en zone urbaine, le Règlement communal de la Ville de Lausanne comporte une disposition générale sur l'intégration des constructions (art. 69 RPGA) et met un accent sur les aménagements extérieurs (art. 70 RPGA) et la protection du patrimoine (art. 72 et 73 RPGA). Les plans spéciaux peuvent comprendre des dispositions complémentaires.

L'art. 86 LATC formule une règle générale qui laisse une grande marge d'interprétation pour apprécier l'esthétique et l'intégration des constructions. Avec un Règlement communal qui ne comprend également qu'une clause générale (art. 69 RPGA), la Municipalité de Lausanne ne dispose pas de critères spécifiques pour apprécier l'esthétique et l'intégration des constructions. Bien qu'elle ait ainsi un large pouvoir d'appréciation, elle ne peut se fonder sur ses propres goûts ou options architecturales et doit par conséquent recourir à des critères objectifs généralement reconnus³². Son appréciation doit être objectivement soutenable. Un permis de construire peut être refusé pour des raisons esthétiques sur la base de l'art. 86 LATC et de l'art. 69 RPGA alors que le projet satisfait à toutes les autres dispositions cantonales et communales applicables. Toutefois, les Tribunaux³³ ont défini qu'une telle interdiction ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable. Dans le cas contraire, le refus du permis revient à vider de sa substance la réglementation de la zone en vigueur d'une manière imprévisible pour le propriétaire.

Les responsabilités en matière d'analyse de l'esthétique et de l'intégration des constructions

L'examen des dossiers sélectionnés a permis de constater que l'esthétique et l'intégration des constructions sont systématiquement analysées par le Service d'architecture. Afin d'atténuer la part de subjectivité inhérente à l'appréciation de ces questions, l'analyse du Service d'architecture est effectuée, selon les indications fournies à la Cour, conjointement par la Cheffe de service et son adjointe responsable de la section AIC. Le préavis n'est toutefois généralement pas motivé dès lors qu'il juge qu'il n'y a rien à signaler, ce qui est notamment le cas lorsque les projets sont le résultat d'un concours d'architecture. En revanche, lorsque certains aspects posent problème, un bref argumentaire accompagne le préavis électronique, qu'il soit positif ou négatif. Si les modifications nécessaires ne sont pas apportées ou qu'une opposition est déposée, le Service d'architecture rend un nouveau préavis négatif mais motivé de manière détaillée, signé par la Cheffe de service ou son Adjointe.

Du fait du haut niveau de spécialisation de l'administration communale, la question de l'esthétique et de l'intégration des constructions ne concerne pas uniquement le Service d'architecture. Au-delà des chapitres 3.5 et 3.6 du Règlement communal, les aménagements extérieurs doivent également être examinés sous l'angle de leur esthétique et de leur intégration en vertu de l'art. 69 al.2 et 70 RPGA. La responsabilité de la vérification de ces dispositions n'est pas clairement établie. Le SPADOM

³² Jean-Michel Henny, « Esthétique et intégration des constructions », dans Point commune n° 43, hiver 2012

³³ Arrêt de la CDAP AC.2015.0153 du 15 septembre 2016, citant AC.2012.0144 du 26 février 2013 et AC.2008.0324 du 15 novembre 2010, ainsi que du TF 1C_493/2016 du 30 mai 2017

ne fait pas référence dans ses préavis aux articles du RPGA susmentionnés. Il s'est toutefois prononcé sur l'esthétisme des aménagements extérieurs pour un dossier de la sélection en raison de dispositions figurant dans le plan spécial applicable, ce qui a débouché sur une charge avant exécution de sa part. La systématique de l'analyse de l'esthétique des aménagements extérieurs par l'un ou l'autre service ne peut être constatée dans les dossiers.

Par ailleurs, la notation des objets figurant au *Recensement architectural* (cf. chapitre 3.1.2.2) constitue un élément d'appréciation important dans l'analyse de l'esthétique et de l'intégration des constructions. La Déléguée à la protection du patrimoine fournit également à la Municipalité un second avis sur l'esthétique et l'intégration des constructions concernées.

L'analyse de l'esthétique repose dans un premier temps largement sur l'appréciation de ces différentes unités³⁴, qui portent une grande responsabilité dès lors qu'elles demandent des modifications des projets pour des motifs d'esthétique et d'intégration suite à l'analyse formelle. L'examen des courriers montre que les demandes de modification formulées aux constructeurs en matière d'esthétique pourraient dans certains cas être accompagnées d'une argumentation plus développée.

Chacune des unités examinant l'esthétique et l'intégration des constructions délivre son préavis. En cas de préavis négatif, le BPC établit la note à la Municipalité en proposant le refus du permis, éventuellement accompagné d'une variante proposant l'octroi du permis. L'arbitrage final revient à la Municipalité. Contrairement à la plupart des moyennes et grandes communes du Canton, la Municipalité de Lausanne ne dispose pas d'une Commission consultative d'urbanisme ou d'architecture à laquelle soumettre l'appréciation de l'esthétisme et de l'intégration de certains projets. La mise en place d'une telle Commission est néanmoins inscrite dans le programme de législature 2016-2021.

Les interventions de la Ville de Lausanne sur l'esthétique des constructions (sélection de dossiers)

L'absence de dispositions réglementaires spécifiques rend le contrôle de l'esthétique plus délicat, comme en témoigne la question de l'intégration des installations techniques nécessaires aux restaurants. Il ressort de l'analyse des dossiers sélectionnés que c'est une question à laquelle le Service d'architecture est sensible puisque cet aspect a été apprécié négativement dans trois procédures sur les quatre qui concernaient un restaurant. Ce Service ne parvient toutefois pas toujours à agir sur ce plan. En effet, pour un dossier, à sa demande, l'architecte a revu le projet, ce qui l'a rendu « acceptable ». En revanche, l'appréciation du Service n'a pas été retenue pour les deux autres dossiers. Pour l'un, la Municipalité a passé outre le double préavis négatif du Service d'architecture et de la Déléguée à la protection du patrimoine, arguant que l'installation, déjà terminée, se situait à l'arrière du bâtiment. Pour l'autre, bien que pas favorable aux installations prévues en toiture, le Service, au vu du contexte interne, a délivré un préavis positif. Il a toutefois inscrit une charge au permis de construire en exigeant, dans le but de réduire l'impact sur le voisinage des techniques installées en toiture, que le choix de capotage et de mise en couleur soit soumis à son autorisation pour s'assurer qu'ils s'intègrent esthétiquement. Aucune disposition réglementaire spécifique ne permet d'intervenir sur la question des installations techniques.

³⁴ Service d'architecture, Déléguée à la protection du patrimoine bâti et Service des parcs et domaines

La validation des teintes et matérialité des façades avant l'exécution des travaux

Le Service d'architecture indique qu'une collaboration active est souvent sollicitée pour conseiller et orienter les constructeurs dans les choix de matérialisation et de mise en couleur des bâtiments. Toutefois, comme il est d'usage dans de nombreuses communes, les teintes de façades et les matériaux prévus 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. En cas de choix très caractérisé, le Service indique demander la mise à l'enquête. Ce faisant, les éléments les plus visibles d'une construction ne sont toutefois pas systématiquement mis à l'enquête publique, ce qui prive les voisins de leur droit d'être entendus sur ces aspects.

3.1.2.2. LES CONTRÔLES DE DISPOSITIONS DE DROIT CANTONAL

LA PROTECTION DU PATRIMOINE



La protection du patrimoine trouve son fondement dans la Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS). La loi instaure une mesure de protection générale pour tous les monuments présentant un intérêt digne de protection³⁵ ainsi que des mesures spéciales de protection³⁶ que sont l'inscription à l'inventaire ou le classement comme monument historique. Dans le cadre des procédures d'octroi des permis de construire concernant des objets protégés, les Autorités doivent empêcher toute altération du caractère de l'objet et donc veiller au respect de la valeur historique et à la conservation de la substance patrimoniale.

Pas de protection supplémentaire instaurée par le Règlement communal

La Ville de Lausanne a complété ces dispositions par l'art. 73 RPGA qui prévoit que tous les travaux concernant des objets figurant au *Recensement architectural* (cf. Annexe VII), au *Recensement des jardins d'intérêt historique*³⁷ ou au *Recensement des ensembles bâtis*³⁸ fassent l'objet d'un préavis de la part de la Déléguee à la protection du patrimoine bâti qui peut servir de base à la Municipalité pour imposer des restrictions au droit de bâtir et interdire les constructions, transformations ou démolitions. La Cellule patrimoine est ainsi consultée pour environ la moitié des demandes de permis de construire³⁹. Un jugement récemment rendu par la CDAP a rappelé que la jurisprudence a

³⁵ Soit un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif

³⁶ L'inscription à l'**inventaire cantonal** permet de veiller à la conservation de l'objet en obligeant le propriétaire à soumettre les travaux qu'il envisage au Département cantonal pour qu'il autorise les travaux dès lors que les caractéristiques et qualités de l'objet sont respectées ou ouvre une procédure de classement. Le **classement comme monument historique** est une mesure de protection définitive qui contraint le propriétaire à soumettre tous travaux, même minimes, à l'autorisation du Département. Ces deux mesures assurent la protection des objets recensés.

³⁷ Le Service des parcs et domaines avait initié, au tournant des années 2000, un recensement de ses parcs et jardins historiques, tant publics que privés, dans le cadre d'une démarche existante au niveau national. La section monuments et sites du Canton (SIPAL) l'a depuis étendue à tout le territoire du canton. Un système de notation identique à celui du recensement architectural permet de distinguer la valeur des aménagements paysagers et de veiller à leur conservation. La motion 18_028 demande la révision totale de la LPNMS pour notamment donner une base légale au recensement architectural cantonal et au recensement des jardins historiques afin de prévoir une protection générale du patrimoine bâti

³⁸ Ce recensement permet de ne pas considérer seulement des objets bâtis isolés. Ce travail, non achevé, a été intégré au Plan général d'affectation entré en vigueur en 2006 et permet de prendre en considération notamment des ensembles urbains des 19e et 20e siècles, de grands immeubles de l'entre-deux guerres ou des lotissements de petites maisons du début du 20e siècle.

³⁹ Estimation du Bureau des permis de construire.

déjà constaté que l'art. 69 RPGA *Intégration des constructions* et l'art. 73 RPGA *Objets figurant dans un recensement* du Règlement communal concrétisent la clause d'esthétique de l'art. 86 LATC mais que leur portée ne va pas au-delà de cette norme.⁴⁰ Les dispositions communales donnent de l'importance à la prise en compte des notes du *Recensement architectural* dans l'appréciation de l'esthétique mais elles ne protègent aucun bâtiment particulier.

Les objets bénéficiant d'une mesure de protection spéciale

Conformément à une jurisprudence constante de la CDAP, les objets bénéficiant d'une mesure de protection spéciale sont ceux objets notés *1* ou *2* au *Recensement architectural*. Une intervention sur de tels objets de compétence cantonale nécessite une autorisation spéciale du SIPAL. Le Conservateur cantonal est seul compétent pour autoriser ces travaux. En application de l'art. 73 RPGA et conformément à la possibilité offerte par l'art. 113 al.1 LATC, la Déléguée du patrimoine de la Ville doit transmettre néanmoins dans tous les cas son préavis. Dans le seul dossier de la sélection noté *2*, l'autorisation spéciale a bien été délivrée par le SIPAL qui avait reçu le préavis communal.

Les objets bénéficiant d'une mesure de protection générale

Bien que le Canton ne les ait ni classés ni portés à l'inventaire, les objets notés *3* voire *4* peuvent être reconnus d'intérêt local et mériter d'être conservés. Pour ceux-ci, il est considéré que des modifications peuvent être envisagées, pour autant que les qualités qui ont justifié leur note n'en soient pas altérées.

Ces objets sont placés sous la protection générale prévue par la LPNMS, qui permet de prendre des mesures conservatoires en faveur d'objets méritant d'être protégés, mais que l'on n'aurait pas mis à l'inventaire ou classé. C'est pourquoi, ces travaux, dont l'autorisation est de compétence communale, doivent être en principe soumis au préavis du Canton. Si le Conservateur n'est pas d'accord avec un projet de transformation ou de démolition et qu'il ne prend pas de mesures conservatoires, il peut encore formuler des observations ou des recommandations durant l'enquête publique en se fondant sur l'art. 86 LATC relatif à l'esthétique et à l'intégration des constructions, à défaut de réglementation communale assurant une meilleure protection.

La Ville de Lausanne disposant d'une cellule spécialisée (PATBAT), le Conseil d'Etat a toutefois délégué⁴¹ à la Ville l'analyse de ces objets afin d'éviter un double examen. Contrairement aux autres communes, le SIPAL n'est dès lors pas consulté. Afin que le Service cantonal puisse néanmoins prendre les éventuelles mesures conservatoires nécessaires (art. 47 al. 2 LPNMS), la Municipalité est tenue de lui signaler tout danger imminent pouvant porter atteinte aux monuments ou aux sites protégés. Elle doit par conséquent lui communiquer le préavis de sa Déléguée et sa propre détermination si elle devait ne pas suivre l'avis de cette dernière. La transmission au canton du préavis communal n'incombant pas au BPC, elle n'apparaissait pas dans le seul dossier de permis de

⁴⁰ AC.2015.0153 du 15 septembre 2016, citant AC.2012.0144 du 26 février 2013 et AC.2008.0324 du 15 novembre 2010, ainsi que TF 1C_493/2016 du 30 mai 2017

⁴¹ En application de l'art. 120 al.1 let c LATC et de l'art. 74a RLATC dès lors que la Ville dispose de personnel en nombre suffisant, au bénéfice d'une formation et d'une expérience adéquate ainsi que de l'équipement nécessaire pour assurer un suivi des dossiers, notamment sur le plan informatique. Cette délégation de compétence du SIPAL est unique dans le Canton.

construire de la sélection pour lequel la Déléguée avait préavisé négativement mais n'a pas été suivie par la Municipalité.

Les autres objets présentant un intérêt

Un objet bien intégré, par son volume, sa composition et souvent sa fonction, participe à l'identité de la localité et nécessite un traitement approprié et soigné afin de préserver l'image du site. Sa sauvegarde et sa mise en valeur doivent être garanties dans le cadre de la planification communale. Il s'agit d'objets notés *4*. Les objets notés *5* présentent des caractéristiques dignes d'intérêt grâce à une architecture soignée et intéressante mais avec des défauts d'intégration. Ces deux types d'objets ne bénéficient d'aucune protection. Leur notation n'a qu'un caractère purement indicatif et informatif, tout en constituant un élément d'appréciation important dans l'analyse de l'esthétique et de l'intégration des constructions (cf. chapitre 3.1.2.1).

La Déléguée au patrimoine préavisé les objets notés *4*, ce qui a l'avantage de compléter l'analyse de l'esthétique du Service de l'architecture. Deux des sept dossiers sélectionnés notés *4* comprenaient toutefois des demandes aux constructeurs (absence d'installation technique en toiture, interdiction de murer une fenêtre, choix d'un fournisseur qui respecte la charte de bienfaisance) qui apparaissent excessives au vu des dispositions réglementaires existantes.

Les constructions notées *5* au recensement cantonal, qui présentent certaines caractéristiques dignes d'intérêt, ne sont quant à elles pas examinées par la Déléguée à la protection du patrimoine bâti. Leur appréciation est laissée au Service d'architecture.

Les objets inscrits à l'inventaire ISOS

La Ville est également concernée par l'inventaire ISOS des sites construits et d'intérêt. Selon la jurisprudence, cette classification n'est pas directement applicable aux procédures d'octroi des permis de construire mais en cas de recours elle entre en considération dans le jugement du Tribunal lorsque des aspects d'esthétique doivent être traités. Du fait que la très grande majorité des projets est concernée par l'inventaire ISOS, le BPC ne consultait par le passé PATBAT que dans certains cas, selon son appréciation. Or, la Commune doit tenir compte des recommandations de sauvegarde relatives à l'ISOS dans son appréciation de l'esthétique et de l'intégration des bâtiments. Cette pratique a été modifiée : une convention de collaboration entre les Services de l'Urbanisme et d'Architecture a clarifié en mars 2018 le rôle et les prérogatives de chacun sur les questions patrimoniales et institué une consultation systématique de PATBAT pour les bâtiments concernés par ISOS.

LA SALUBRITÉ



Dans le but d'assurer la salubrité des constructions, le RLATC fixe des exigences sur le volume et la hauteur des locaux, leur éclairage, leur ventilation et leur isolation phonique. Le RPGA fixe des prescriptions supplémentaires, notamment concernant la vue directe à partir d'une habitation, les cours et courettes, le volume des locaux publics, etc... (chapitre 3.3).

Les collaborateurs spécialisés du BPC sont systématiquement sollicités dans le cadre de l'analyse formelle afin de vérifier la conformité des travaux à ces dispositions. Le préavis prend la forme d'une

brève entrée dans le logiciel indiquant que le dossier est conforme ou, dans le cas contraire, la création de conditions avant enquête ou de charges d'exécution.

Il est fréquent que les vérifications effectuées débouchent sur une ou plusieurs demandes de mise en conformité. Sur la base des statistiques établies par le BPC⁴², environ 60% des demandes de permis de construire examinées chaque année présentent des lacunes en matière de salubrité. Chaque dossier donne en moyenne lieu à trois remarques. L'examen des demandes formulées à l'issue de l'analyse formelle et des charges portées aux permis de construire révèle qu'un effort particulier est généralement fait pour expliquer et justifier précisément les modifications demandées. Toutefois, la Cour a identifié dans un dossier de la sélection une condition posée à la mise à l'enquête publique injustifiée dès lors qu'elle demandait une réaffectation d'une chambre existante et non concernée par les travaux mis à l'enquête en réduit ou dressing en raison de son volume insuffisant.

LA SUPPRESSION DES BARRIÈRES ARCHITECTURALES



Afin de prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées, les constructions de locaux et d'installations accessibles au public (ex : bâtiments administratifs, écoles, salles de spectacles,...), de bâtiments destinés à l'activité professionnelle (ex : usines, bureaux) ainsi que d'immeubles d'habitation collective doivent être conçues en tenant compte

des besoins des personnes handicapées, des personnes âgées, des enfants et des personnes conduisant des poussettes. La norme SIA 500 « Constructions sans obstacles » qui vise à rendre accessible ou moins difficile l'accès aux locaux par ces personnes doit être respectée à moins que l'avantage procuré aux usagers ne soit disproportionné par rapport aux coûts engendrés ou à l'atteinte portée à l'environnement, à la nature ou au patrimoine.

La section Analyse et inspection des constructions, compétente en la matière, est systématiquement consultée dans le cadre de la circulation interne. Les architectes-inspecteurs de la section sont chargés de procéder à la vérification du respect de la norme SIA 500. Les aspects contrôlés, les appréciations des points sujets à interprétation ou les justifications de dérogations à la norme pour raisons de coût disproportionné ou d'atteinte au patrimoine ne sont toutefois pas documentés.

La conformité ou non aux dispositions relatives à la suppression des barrières architecturales n'est le plus souvent pas explicitement mentionnée dans les dossiers audité. Elle se déduit de la charge assortissant d'office les permis de construire pour lesquels l'art. 36 RLATC s'applique. Lorsque le projet est conforme à la SIA 500, la charge se limite à rappeler au constructeur son obligation en la matière. Bien que non obligatoire, cette mention a l'avantage de favoriser le respect de la norme par le constructeur lors de la construction. Dans le cas où des non-conformités ont été identifiées, la charge attire l'attention⁴³ du constructeur sur les aspects concernés. Les non-conformités ne sont en effet généralement pas suffisamment graves pour bloquer l'octroi du permis de construire. Leur mise en conformité est ainsi exigée avant le début des travaux ou lors de leur exécution, selon l'appréciation de leur importance par l'architecte-inspecteur en charge du dossier.

⁴² Cf. Rapport de gestion 2015, 2016 et 2017, p. 67

⁴³ Une nouvelle formulation standardisée de la charge relative à l'art. 36 RLATC doit à l'avenir assurer une demande plus explicite au constructeur de mise en conformité du projet

Sur les vingt-cinq dossiers sélectionnés, neuf se sont vu formuler une opposition de l'AVACAH. Pour quatre d'entre eux, ses remarques ont été reconnues comme fondées mais levées grâce à l'inscription des modifications demandées comme charge au permis de construire. Pour les cinq autres, l'opposition a été retirée après que le constructeur ou l'architecte-inspecteur a eu fourni des informations complémentaires ou démontré l'impossibilité d'adapter le projet. Les non-conformités avaient toutes été préalablement identifiées par l'architecte-inspecteur et portées en charge, à l'exception d'un des dossiers audités. La position des architectes-inspecteurs peut toutefois manquer parfois de clarté ou de fermeté.

Ainsi, le respect des exigences en matière de suppression des barrières architecturales est systématiquement contrôlé. L'assurance quant à l'intégralité du contrôle devrait néanmoins être améliorée.

L'AMIANTE



Afin de préserver la santé des utilisateurs des bâtiments mais aussi des travailleurs y accomplissant des travaux, l'article 103a LATC entré en vigueur en 2011 exige d'un propriétaire qui entreprend des travaux de transformation ou de démolition soumis à autorisation sur un immeuble construit avant 1991 qu'il procède à un diagnostic amiante. Si cette substance se révèle être présente et en fonction de sa quantité, de sa localisation et de sa forme, un programme d'assainissement doit également être joint à la demande de permis. La loi confère à la Municipalité la responsabilité de veiller à ce que le diagnostic soit effectué conformément aux normes édictées par le Canton.

Le Bureau des permis de construire se charge de déterminer la nécessité d'un diagnostic amiante et de s'assurer le cas échéant de la présence au dossier d'un rapport établi par un professionnel agréé. En ce qui concerne la liste des mesures à prendre en cas d'amiante, la Ville s'est toujours reposée sur le rapport d'expertise. Ce faisant, jusqu'en 2017, la Municipalité contrevenait à la Directive cantonale d'application⁴⁴ et ne remplissait pas entièrement les obligations conférées par l'article 103a LATC. Depuis l'été 2017, le contrôle qualitatif des rapports de diagnostic ayant été pris en charge par le Canton, elle peut se reposer désormais sur le préavis du SIPAL⁴⁵.

Selon les informations portées par les adjoints techniques dans le logiciel, il est possible de constater certains éléments de contrôle mais la plupart du temps les vérifications effectuées ne peuvent être confirmées, notamment lorsqu'aucun diagnostic n'est demandé. Pour un dossier de la sélection examinée, le diagnostic amiante n'a été demandé qu'à la toute fin du processus. Un outil guidant le contrôle des dispositions relatives à l'amiante fait en effet défaut.

⁴⁴ La Directive d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions – diagnostic amiante, du 9 décembre 2010 exige que la commune vérifie que le diagnostic concerne bien la totalité du ou des bâtiments, qu'il a été effectué par un diagnostiqueur reconnu et sur les bases du cahier des charges de l'Association suisse des consultants amiante (ASCA)

⁴⁵ Constatant une qualité insuffisante de certains diagnostics, notamment en raison d'un manque de contrôle de la part des communes, le Conseil d'Etat a confié, à compter du 1^{er} janvier 2017, par l'introduction de l'article 26b RLATC, le contrôle qualitatif des diagnostics amiante au Service des Immeubles, du patrimoine et de la logistique (SIPAL). Depuis juillet 2017, date à laquelle les modalités de mise en œuvre ont été arrêtées, le SIPAL se prononce sur les diagnostics en rendant à la Municipalité un préavis par le biais de la synthèse CAMAC. La compétence décisionnelle en la matière reste communale.

Par précaution, indépendamment de l'obligation existante ou non de diagnostic amiante, le Service d'architecture assortit d'office les permis de construire d'une charge requérant la remise d'un diagnostic mis à jour si des travaux de désamiantage sont prescrits par le rapport. Un permis de la sélection examinée comprenait une charge rappelant l'obligation de recourir à un mandataire qualifié pour les travaux de désamiantage et les précautions à prendre pour traiter les matériaux amiantés. Même si ces indications ne sont pas nécessaires, le rappel au constructeur de ses obligations est de nature à faciliter leur respect.

En 2017, l'Unité environnement a commencé la récolte d'information concernant le traitement de l'amiante dans les services de la Ville. Un travail est en cours pour identifier et, à terme, optimiser les différents processus actuellement en place dans l'administration pour le traitement de l'amiante (permis de construire, permis d'habiter ou d'utiliser, salubrité des constructions). Elle a également été impliquée aux côtés du Service d'architecture dans les réflexions menées avec le Canton sur les rôles et responsabilités respectives de la Ville, du Canton, de la Suva et des associations professionnelles des spécialistes de l'amiante.⁴⁶

L'UTILISATION RATIONNELLE DE L'ÉNERGIE DANS LE BÂTIMENT

Depuis le 1^{er} février 2015, toutes les demandes de permis de construire doivent respecter les nouveaux standards énergétiques imposés aux constructions par la Loi sur l'énergie révisée et son Règlement d'application. Le contrôle de ces dispositions incombe pour une part au canton et pour une autre part aux communes. Les communes sont ainsi chargées de la vérification du bilan thermique et des installations techniques relevant de leur compétence (annexe 1 du RLVEne) par le biais du contrôle de divers formulaires exigés avec la demande de permis de construire.



Les formulaires EN-VD et EN 2a/b de la demande de permis de construire établissent la consommation théorique du bâtiment durant une année type afin de déterminer si sa qualité thermique permet de satisfaire les exigences de la norme SIA 380/1.

Le formulaire EN-VD 72 doit quant à lui justifier la part d'énergies renouvelables de la construction afin de confirmer que la proportion d'énergies non renouvelables couvrant les besoins en chaleur ne dépasse pas le seuil autorisé et que les proportions minimales d'énergies renouvelables utilisées pour l'électricité du bâtiment et des installations de climatisation ainsi que pour la préparation de l'eau chaude sanitaire sont satisfaites.



Dans le cas de bâtiments neufs ou rénovés atteignant des performances énergétiques sensiblement supérieures aux normes et dont le coefficient d'utilisation du sol atteint le maximum, un bonus de 5% dans le calcul des coefficients d'occupation ou d'utilisation du sol peut être octroyé.

La vérification de la conformité des travaux à la LVEne incombe à l'unité « études énergétiques » des Services industriels, qui est systématiquement sollicitée dans le cadre de l'analyse formelle. Les ingénieurs sont chargés de vérifier les indications du questionnaire général, de s'assurer que tous les

⁴⁶ Rapport de gestion de la Ville de Lausanne 2017, p.178

justificatifs requis sont joints à la demande, de contrôler ceux qui sont de compétence communale et de la possibilité d'octroyer le bonus de 5% si celui-ci est revendiqué.

Le préavis des Services industriels prend la forme d'une information succincte inscrite dans le logiciel. Il liste les formulaires de compétence communale et indique s'ils sont conformes à la LVLEne, si une demande de dérogation cantonale est requise et confirme si les exigences supérieures nécessaires à l'octroi du bonus sont atteintes. Si des compléments, des corrections ou l'adaptation des matériaux de construction sont nécessaires pour garantir le respect de la LVLEne et de son règlement, ils sont inscrits comme condition avant enquête dans le système et demandés au constructeur via le courrier de fin d'analyse formelle.

Lorsque le bonus de surface d'utilisation du sol est octroyé, une charge est inscrite au permis de construire pour attirer l'attention du constructeur sur le fait que le bâtiment devra impérativement atteindre des performances énergétiques supérieures aux normes en vigueur et avertir que des contrôles par pointage pourront être effectués sur le chantier. Si le bâtiment devait ne pas respecter les critères fixés, le chantier pourrait être arrêté et une mise en conformité demandée. Il est également indiqué que la délivrance du permis d'habiter est conditionnée à la présentation d'un label "Minergie" officiellement obtenu. Même si ces indications ne sont pas formellement nécessaires, elles contribuent à éviter que le bonus ait été octroyé sans que les conditions soient finalement réunies.

3.1.3. L'OCTROI DE PERMIS DE CONSTRUIRE AVEC DÉROGATIONS

Dans leurs domaines de compétence respectifs et dans les limites autorisées par la loi, les règlements et les plans, l'Etat et les communes peuvent accorder des dérogations et ainsi autoriser pour un projet une exception à l'application d'une disposition légale ou réglementaire.

3.1.3.1. LES DÉROGATIONS DE COMPÉTENCE COMMUNALE

En sus des dérogations autorisées par la législation cantonale dans des domaines de compétence communale (ex : salubrité des constructions, suppression des barrières architecturales, forêts), le règlement communal des constructions permet à la Municipalité de Lausanne d'accorder les dérogations suivantes à ses prescriptions et à celles des plans spéciaux :

- a. *Dérogations à des dispositions concernant l'ordre, la hauteur et la longueur des constructions*, pour autant que des motifs d'intérêt public le justifient ou lorsque la topographie, la forme des parcelles, les accès, l'intégration ou la conception des constructions requièrent des solutions particulières, à condition que cela n'augmente pas de manière significative le total des surfaces brutes de plancher habitables et ne porte pas atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers (art. 79 RPGA)
- b. *Dérogations d'importance mineure* pour autant que cela ne porte pas atteinte aux objectifs principaux poursuivis (art. 80 RPGA)
- c. *Dérogations aux règles sur les distances aux limites et entre bâtiments et sur le coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol pour des constructions souterraines ou semi-enterrées non habitables*, qui peuvent déborder les périmètres d'implantation pour autant que la topographie

existante avant l'exécution des travaux ne soit pas sensiblement modifiée et que cela ne porte pas atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers (art. 81 RPGA)

Dans tous les cas, si la Municipalité dispose d'un pouvoir d'appréciation en opportunité, certaines exigences doivent impérativement être respectées pour qu'elle puisse accorder une dérogation.

IDENTIFICATION ET MISE À L'ENQUÊTE PUBLIQUE DES DEMANDES DE DÉROGATION

Sur les vingt-cinq dossiers examinés, sept permis de construire ont fait l'objet de demandes de dérogations de compétence communale ; six ont été délivrés, un a été refusé. Pour quatre d'entre eux, des dérogations non formulées dans la demande de permis ont été identifiées par le BPC. Ces dérogations portaient sur la salubrité des constructions (art. 27 et 29 RPGA), sur le principe des unités (art. 80 RPGA), sur une affectation à du logement légèrement trop importante (art. 80 RPGA) et sur le parking souterrain (art. 81 RPGA). Dans ces cas-là, les dérogations n'étaient pas mentionnées sur l'avis d'enquête, réduisant la qualité de l'information fournie aux tiers dans le cadre de l'enquête publique. Pour tous les autres dossiers, les dérogations y figuraient bien avec la mention de la disposition légale ou réglementaire spécifique sur laquelle se fondait la demande, conformément à ce que requiert l'art. 72 al. 1 let. g RLATC.

VÉRIFICATION DES CRITÈRES D'OCTROI DES DÉROGATIONS

Une dérogation ne peut être octroyée que dans les limites autorisées par la loi, les règlements et les plans (art. 6 al. 2 LATC), uniquement si elle est justifiée par un intérêt public ou des circonstances objectives⁴⁷ et si elle ne porte pas atteinte à un intérêt public (ex : esthétique, préservation du patrimoine,...) ou à des intérêts prépondérants de tiers (art. 85 al.1 LATC). Elle ne doit par conséquent pas être motivée par la volonté d'autoriser la solution voulue par le constructeur, de favoriser une plus grande utilisation du sol ou d'éluider des dispositions réglementaires jugées peu satisfaisantes⁴⁸.

a) Existence d'une disposition autorisant la dérogation

Sur les six permis de construire de la sélection examinée qui ont été délivrés avec mention d'une ou plusieurs dérogations de compétence communale au sens de l'art. 6 LATC, les dérogations octroyées étaient toutes expressément autorisées par une disposition réglementaire.

b) Satisfaction des critères d'octroi d'une dérogation

Pour décider d'accorder une dérogation, la Commune doit vérifier que la demande se justifie par l'un des motifs prévus par les dispositions légales et réglementaires et peser les intérêts en présence afin de se déterminer entre la stricte application de l'exigence légale concernée et l'octroi de la dérogation.

Cette appréciation, qui justifie l'acceptation d'une non-conformité du projet à une disposition légale ou réglementaire, ne figure pas de manière complète et systématique dans les dossiers examinés. Le

⁴⁷ En application de l'art. 108 LATC, le chiffre 11 du questionnaire général requiert que le constructeur mentionne non seulement l'article auquel il est demandé de déroger mais aussi le motif et la base légale d'octroi

⁴⁸ Article « 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

respect des conditions assortissant la possibilité de dérogation (ex : topographie inchangée, ventilation suffisante) est confirmé. L'existence de circonstances objectives ou de motifs d'intérêt public et de l'absence d'atteinte à un intérêt public ou à un privé prépondérant n'est en revanche pas ou peu documentée. Ces éléments sont en effet prévus par la loi pour limiter les dérogations aux cas où cela est nécessaire ; il ne s'agit pas d'un droit automatiquement conféré aux constructeurs. L'enquête publique sert de garde-fou mais l'octroi d'une dérogation devrait reposer sur une nécessité démontrée.

c) Caractère exceptionnel des dérogations

Dès lors que, pour un projet qui comporte une telle demande, les critères d'octroi d'une dérogation sont satisfaits, la Municipalité est tenue d'octroyer la dérogation au constructeur. Toutefois, par principe, une dérogation doit être exceptionnelle et non récurrente, afin qu'elle ne vide pas la disposition légale ou réglementaire de son sens⁴⁹.

La Ville ne dispose pas de données permettant d'avoir une vue d'ensemble sur les dérogations octroyées. Aucun excès dans l'usage des dérogations n'a cependant été identifié sur la base de la sélection de vingt-cinq dossiers examinée. Seuls six dossiers comportaient des demandes de dérogations de compétence communale. Sur les dix dérogations ainsi demandées, trois dérogations concernaient différentes dispositions du RLATC relatives à la salubrité et ont été accordées en raison de contraintes patrimoniales. Sur les sept dérogations au Règlement communal, cinq ont été octroyées sur base de l'art. 81 RPGA, qui se rapporte aux constructions souterraines, souvent soumises à des contraintes de construction. Deux dérogations ont été accordées au principe des unités accolées (art. 125 RPGA) pour des écarts jugés de minime importance en vertu de l'art. 80 RPGA. Aucune dérogation n'a été octroyée sur base de l'art. 79 RPGA et donc ne concernait des dispositions majeures du droit à bâtir. Le BPC confirme qu'une telle dérogation est rarement octroyée.

3.1.3.2. LES DÉROGATIONS DE COMPÉTENCE CANTONALE

La décision d'octroi de certaines dérogations est de compétence cantonale. Comme mentionné au chapitre 3.1.3, le BPC se repose sur le travail de la CAMAC pour s'assurer de l'obtention des autorisations spéciales cantonales. S'agissant d'une condition d'octroi au permis de construire (art. 104 al.2 LATC), il n'y a pas de contrôle formalisé de l'obtention de toutes les autorisations spéciales nécessaires. Néanmoins, toutes les dérogations cantonales sollicitées pour la sélection de dossiers audité⁵⁰ ont été dûment autorisées par le service cantonal compétent.

3.1.4. L'OCTROI DE PERMIS DE CONSTRUIRE ASSORTIS DE CONDITIONS

Lorsque le projet de construction s'avère non conforme à la législation concernant un ou plusieurs aspects formels ou matériels, les mesures à prendre varient en fonction de l'importance de la non-conformité. En vertu du principe de proportionnalité, des irrégularités importantes doivent conduire au refus du permis de construire alors que des non-conformités d'importance secondaire pouvant

⁴⁹ Benoît BOVAY, op. cit., p 192

⁵⁰ trois dossiers avec des demandes de dérogation à l'art. 27 LVLFO portant sur la distance à la lisière de la forêt et trois dossiers avec des demandes de dérogation à la LVLNE

être corrigées après coup ne doivent pas à elles seules empêcher la délivrance du permis de construire. Il n'est ainsi pas toujours indispensable que la commune exige une modification du projet avant de pouvoir octroyer le permis de construire. En effet, si des modifications de minime importance suffisent à rendre le projet conforme, l'art. 117 LATC confère à la Municipalité la possibilité de délivrer un permis de construire subordonné à la condition que ces modifications soient apportées au projet. Dans ce cas, le permis de construire est assorti de « conditions »⁵¹. A Lausanne, le terme de « condition » est utilisé pour les modifications exigées en cours de procédure ; les modifications pouvant être apportées après l'octroi du permis de construire sont qualifiées de « charges ».

3.1.4.1. LES CONDITIONS COMMUNALES

Le recours à l'usage de conditions est réservé uniquement aux défauts ou lacunes secondaires ou de minime importance. En aucun cas, ces clauses ne peuvent servir à couvrir des vices trop importants sous peine de détourner les règles de la procédure qui veulent qu'un permis soit alors refusé, à charge au constructeur de modifier son projet⁵². En ce qui concerne les permis de construire sélectionnés, aucune des conditions dont ils sont assortis ne porte sur une non-conformité majeure. L'octroi de ces permis n'a donc pas été facilité par le report d'une question importante à la phase d'exécution.

A l'inverse, l'Autorité ne doit pas abuser de ces clauses en y recourant pour des éléments ne nécessitant pas une telle rigueur ; elles doivent porter sur des éléments indispensables à l'octroi du permis. Les conditions et charges doivent en outre être réalisables et directement liées à la procédure d'octroi du permis de construire et au but d'intérêt public du droit de la police des constructions⁵³. Aucune condition figurant dans les permis de construire audités ne porte sur des éléments réellement mineurs. En revanche, certaines charges, qui assortissent des permis relatifs à des projets communaux, s'avèrent hors de propos ou illégaux :

- Le permis de construire d'un grand projet de construction de plusieurs immeubles d'affectations mixtes a été assorti d'une condition suspensive à l'exécution des travaux exigeant, au vu de l'importance du chantier, la remise de diverses informations relatives à l'organisation des travaux parmi lesquelles figure un plan de mesures pour lutter contre le travail au noir ; cette demande, bien que louable, n'a pas lieu d'être associée à l'octroi du permis de construire et de conditionner le début des travaux.
- Le permis de construire d'un grand projet communal de construction de logements a été assorti d'une charge requérant que, pour les studios équipés et adaptés aux handicapés, une clause soit incluse dans les baux de location pour permettre leur résiliation de mois en mois afin qu'il soit

⁵¹ La LATC ne prévoit que des conditions mais en matière de clauses accessoires du permis de construire la doctrine distingue les conditions des charges. La **condition** fait dépendre le début (condition suspensive) ou la fin (condition résolutoire) des effets du permis de construire de la survenance d'un événement futur incertain; l'entrée en force du permis ou son invalidité dépend de la réalisation de la condition. La **charge** est une obligation imposée au bénéficiaire du permis. Elle permet à l'autorité de formuler certaines prescriptions. A la différence d'une condition, le permis est valable que la charge soit ou non remplie. Si le constructeur ne s'acquitte pas de sa charge, l'autorité peut le contraindre à la faire, à l'extrême en procédant à une exécution par substitution, ou révoquer son autorisation. Dans la pratique, la distinction est rarement effectuée. Source : Maître Bovay, op.cit., pp. 182-183

⁵² Benoît Bovay, op.cit., p. 184

⁵³ Benoît Bovay, op.cit., p. 185

possible de louer à des personnes valides tant que les studios ne sont pas sollicités par une personne à mobilité réduite. Cette requête témoigne de la volonté, également louable, de fournir aux personnes handicapées des logements adaptés. Toutefois, non seulement elle n'a rien à voir avec la police des constructions, mais surtout elle est impossible puisque contraire au droit du bail.

Il n'est par ailleurs pas toujours aisé de distinguer ce qui relève d'un vœu ou d'une recommandation de conditions fondées sur la nécessité de se conformer à une exigence légale ou réglementaire. Les conditions ne sont en effet pas toujours motivées par la mention de la base légale ou réglementaire concernée et il n'y a pas de distinction explicite entre les conditions au sens de l'art. 117 LATC et d'éventuelles recommandations. Certaines charges assortissant les permis de construire audités vont d'ailleurs au-delà des exigences légales et réglementaires en vigueur et applicables dans le cadre de la procédure d'octroi des permis de construire :

- Aménagements extérieurs : obligation de respecter la Charte du quartier et de fournir en conséquence des détails quant au choix des végétaux
- Protection du patrimoine : obligation de recourir à une entreprise respectant la charte de bienfaisance des métiers de la pierre

Certaines « conditions » ne sont par ailleurs pas directement liées à la procédure d'octroi du permis de construire et à l'intérêt public protégé par le droit de la construction. Il s'agit en réalité de rappels de règles ou de demandes de prises de contact relatives au suivi ultérieur des travaux, au permis d'habiter, formulés principalement à des fins d'organisation ou de prévention. S'il s'agit d'une pratique répandue qui favorise la conformité des constructions à la législation et facilite le déroulement du suivi des travaux, la transparence mais aussi l'efficacité du suivi des travaux et du processus d'octroi des permis d'habiter voudraient que ces éléments apparaissent distinctement des conditions impératives au sens de l'art. 117 LATC.

3.1.4.2. LES CONDITIONS CANTONALES

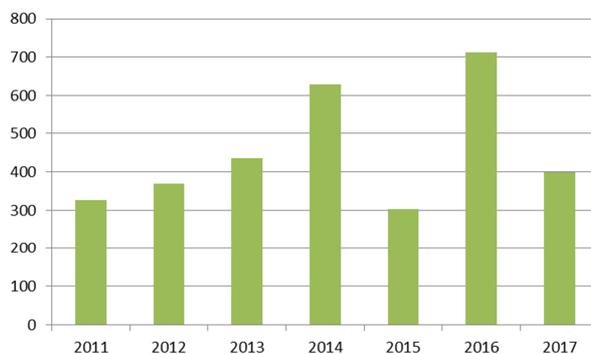
Les services cantonaux peuvent également être amenés à assortir leurs autorisations spéciales de conditions. Afin d'indiquer les autorisations spéciales délivrées par l'Etat et de reprendre les conditions particulières posées par celles-ci pour l'exécution de l'ouvrage (art. 75 al. 2 RLATC), le permis de construire fait référence à la synthèse CAMAC qui est jointe en annexe du permis de construire. Selon les cas, lorsqu'un service cantonal émet une condition particulièrement importante, il arrive que celle-ci soit reprise distinctement dans le permis de construire également.

Le BPC examine avec attention les conditions fixées par les services cantonaux, comme en témoignent les échanges qu'il a eus à ce propos avec les services cantonaux concernés dans certains dossiers. Il a notamment contesté, sans succès, la légitimité de la formulation comme exigence de la pose de panneaux solaires non éblouissants en prévision d'un avant-projet de modification de la loi fédérale sur la navigation aérienne.

3.1.5. LE TRAITEMENT DES OPPOSITIONS ET OBSERVATIONS

Pour de nombreuses demandes de permis de construire, l'enquête publique donne lieu à une ou plusieurs oppositions ou observations. Le BPC doit ainsi traiter plusieurs centaines d'oppositions par année, en se conformant aux exigences fixées par la LATC et le RLATC.

Figure 12 - Nombre d'oppositions et d'observations par année (2011-2017)



Source : Cour des comptes, sur base du rapport de gestion 2017

LES OPPOSITIONS ET OBSERVATIONS PORTANT SUR DES QUESTIONS DE COMPÉTENCE COMMUNALE

Même si la loi n'impose pas à la Municipalité de communiquer les oppositions et observations aux constructeurs⁵⁴, le BPC les leur transmet systématiquement. Sans s'engager dans les démarches de conciliation entre constructeurs et opposants, la Ville favorise ainsi la recherche d'une solution et le retrait de l'opposition. Cela donne également l'occasion d'entendre le constructeur et de disposer ainsi de plus d'éléments pour se déterminer et motiver la décision municipale en cas de refus du permis ou de levée d'opposition. Une position plus ferme de la part des intervenants communaux quant à la conformité ou non du projet serait toutefois parfois souhaitable afin d'éviter que le traitement de la question se reporte sur les constructeurs et les opposants. En outre, une partie des oppositions qui portent sur des non-conformités de minime importance, notamment celles déposées par l'AVACAH, découlent du report des modifications nécessaires à la phase d'exécution des travaux par le biais de charges aux permis de construire.

Les oppositions et les observations sont analysées par le BPC ou les services concernés selon la nature des éléments invoqués. Le BPC se charge des aspects du Règlement communal et intègre les réponses des autres services dans l'argumentaire qu'il développe dans le rapport accompagnant la note à la Municipalité. Cet argumentaire sert également de réponse à l'opposant en cas de levée de l'opposition.

LES OPPOSITIONS ET OBSERVATIONS PORTANT SUR DES QUESTIONS DE COMPÉTENCE CANTONALE

Afin que les services cantonaux puissent prendre en considération les éventuelles oppositions ou observations formulées durant l'enquête publique avant de décider d'octroyer ou de refuser leurs autorisations spéciales et autres approbations, les communes sont tenues de communiquer celles-ci à la CAMAC. Le BPC transmet systématiquement toutes les oppositions et observations à la CAMAC, satisfaisant ainsi à l'art. 113 LATC.

⁵⁴ Le constructeur n'est pas non plus obligé de se déterminer avant une éventuelle procédure de recours.

LA NOTIFICATION DE LA DÉCISION MUNICIPALE AUX OPPOSANTS

Sur les vingt-cinq permis de construire examinés, onze ont fait l'objet d'oppositions ou d'observations.

Dans tous les cas, les opposants ont été avisés de la décision accordant ou refusant le permis de construire. La voie, le mode et le délai de recours y étaient toujours clairement indiqués.

Le BPC fournit une explication détaillée aux opposants dont l'opposition est levée. Par souci de simplification, le BPC établit une seule réponse globale pour tous les opposants, fondée sur l'analyse réglementaire et, le cas échéant, les déterminations des autres services. Les opposants obtiennent ainsi généralement une réponse allant au-delà des aspects qu'ils avaient mentionnés. Il se peut toutefois qu'il ne soit pas répondu à certains arguments avancés par les opposants, ce qui est conforme à la jurisprudence⁵⁵. Les dispositions légales ou réglementaires qui fondent la levée de l'opposition sont en outre systématiquement mentionnées, comme requis par l'art. 116 LATC.

Les indications fournies aux opposants sont également adéquates dans les dossiers où l'opposition est reconnue comme fondée mais peut être levée grâce à la modification du projet ou à l'inscription au permis de conditions de charges prenant en compte les remarques formulées.

3.2. LA DURÉE DU PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE

3.2.1. LA GESTION DES DÉLAIS

LES DÉLAIS CIBLES

Les délais légaux

Hormis le délai d'enquête publique (30 jours), la loi ne fixe aux communes qu'un seul délai dans le processus d'octroi des permis de construire : les Municipalités doivent prendre leurs décisions d'octroi ou de refus du permis de construire dans les 40 jours à compter de la réception de la synthèse CAMAC (art. 114 al. 4 LATC). Ce délai est admis comme étant un délai d'ordre⁵⁶.

Les objectifs définis par la Commune

Même si la loi n'est pas très contraignante envers les communes en ce qui concerne les délais, les Municipalités devraient définir des délais cibles pour les différentes étapes de leurs processus et suivre périodiquement ces délais dans l'optique d'assurer les procédures les plus rapides possibles aux constructeurs.

⁵⁵ La motivation de la décision doit être suffisante pour permettre à la personne touchée par la décision d'attaquer celle-ci à bon escient. Il suffit que l'Autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision ; elle n'est pas tenue de discuter de manière détaillée tous les arguments soulevés par les parties ni de réfuter expressément chacun de ceux-ci (cf. ATF 125 II 369 consid. 2c p.372 ; ATF 121 I 54 consid. 2c p. 57 et ATF 129 I 232 consid. 3.2 p. 236 et les références citées).

⁵⁶ Benoît BOVAY, op. cit., p. 122: la violation d'un délai d'ordre n'affecte pas la validité du permis mais l'autorité chargée de délivrer l'autorisation ne doit pas en déduire qu'elle a tout loisir et tout temps pour prendre sa décision, sous peine de commettre un déni de justice formel.

En ce qui concerne la Ville de Lausanne, le Service de l'Urbanisme s'est vu fixer comme objectif par sa Direction de réduire le délai entre la réception de la demande de permis et la décision municipale à 6 mois pour 75% des dossiers avec enquête publique. Pour être mis en œuvre, cet objectif portant sur la durée globale des procédures devrait être décliné pour les différentes étapes du processus au sein du Service et auprès des autres services communaux concernés.

LE SUIVI DES DÉLAIS AU NIVEAU DES DOSSIERS

Le BPC accuse réception du dossier d'enquête sans annoncer de délai estimé pour la suite du processus⁵⁷. Il indique traiter les dossiers au rythme permis par sa charge de travail et par les autres intervenants. Des rapports peuvent être édités à partir du système pour suivre l'avancement des dossiers mais ces démarches ne font pas l'objet d'un contrôle établi, régulier et documenté.

En ce qui concerne la circulation auprès des autres services, un délai de trois semaines est visé, qu'il s'agisse d'une analyse initiale ou pas. Ce délai correspond à celui annoncé par la majorité des communes organisant une consultation interne. Les assistant-e-s administratifs-ives sont chargés d'exercer sur cette base un suivi et relancer au besoin les services. Ceux-ci restent néanmoins maîtres de leurs délais.

La délivrance de la synthèse CAMAC dépend essentiellement de la CAMAC, des services cantonaux consultés et de la réactivité des constructeurs aux demandes que ceux-ci leur adressent. La Ville ne peut que suivre l'avancement des dossiers et relancer la CAMAC au besoin. Le BPC indique prendre contact avec la CAMAC surtout lorsqu'il s'agit de projets communaux importants, pour se renseigner sur l'avancement du dossier et les blocages éventuels rencontrés. Pour le reste, les constructeurs sont en mesure de le faire directement. Les assistant-e-s administratifs-ives sont néanmoins chargés de veiller à la réception de la synthèse CAMAC pour garantir la progression du processus d'octroi des permis de construire concernés.

Lorsque le dossier est dans les mains des constructeurs, le BPC n'exerce pas de suivi serré mais attend le retour du dossier. S'agissant des modifications à effectuer pour obtenir le permis de construire, il appartient aux constructeurs de resoumettre les projets. En ce qui concerne les éventuelles oppositions ou observations, le BPC, contrairement à d'autres communes, a fait le choix de peu s'impliquer dans le processus de conciliation⁵⁸ et de suivre le rythme dicté par l'avancement des discussions.

LE SUIVI DES DÉLAIS AU NIVEAU GLOBAL

Interpellée sur la durée de ses procédures, la Ville de Lausanne établit et publie depuis 2015 des statistiques dans son rapport de gestion annuel, ce qui est peu courant dans le canton. Pour les années 2016 et 2017⁵⁹, ces statistiques portent sur la durée moyenne s'écoulant entre le dépôt de la demande de permis et la décision municipale, globalement puis en distinguant les projets non soumis et soumis à l'enquête publique. Pour ces derniers, la durée moyenne entre la fin de l'enquête

⁵⁷ L'annonce du délai est une bonne pratique vis-à-vis du demandeur tout comme une incitation pour la Commune à faire au mieux pour tenir le délai. Elle est toutefois peu répandue dans les communes vaudoises. La moitié des communes ayant répondu au questionnaire de la Cour ont indiqué annoncer un délai mais pas de manière systématique.

⁵⁸ La loi vaudoise ne contient aucune disposition relative à la conciliation entre le constructeur et les opposants au projet. Les communes n'ont aucune obligation en la matière

⁵⁹ Suite au changement de processus de consultation des services intervenu en 2015, les durées moyennes de l'analyse formelle et de l'analyse ont été abandonnées

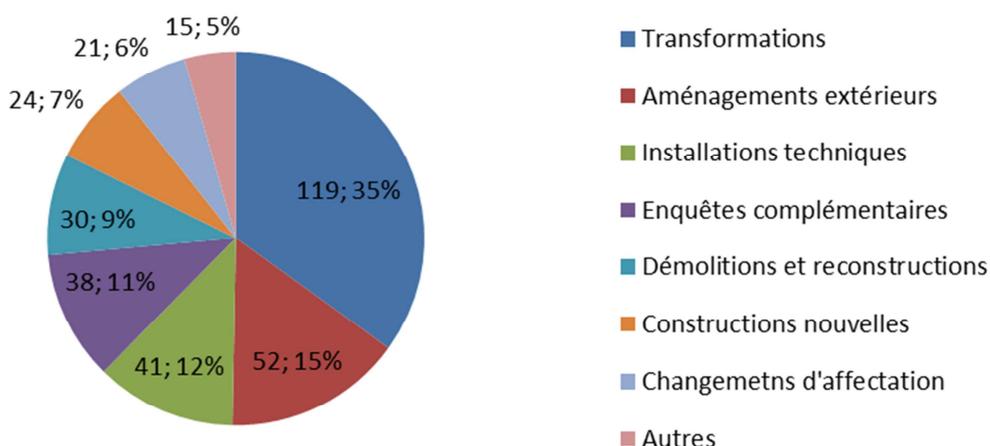
et la décision municipale est également calculée. En raison de la forte influence des données extrêmes sur la moyenne, une seconde moyenne, excluant les dossiers jugés particulièrement longs⁶⁰ est également présentée, accompagnée d’autres mesures statistiques.

Ce faisant, la Ville de Lausanne fait preuve de transparence. Les indicateurs choisis ne mettent toutefois pas en rapport la durée des procédures avec le seul délai défini par la loi qui mesure la rapidité de la Commune, à savoir les 40 jours entre la réception de la synthèse CAMAC et la décision municipale. Si les moyennes nécessitent une interprétation prudente, l’exclusion des dossiers de longue durée crée un biais. La Ville dispose ainsi d’un indicateur global de la durée de ses procédures mais les statistiques ne sont pas suffisantes pour identifier les sources de délais, prendre des mesures correctives et suivre l’évolution de la situation.

3.2.2. LA DURÉE DU PROCESSUS D’OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE

A partir des mêmes données de base que celles utilisées par le Service de l’urbanisme, la Cour a établi certaines statistiques complémentaires pour l’année 2016 afin d’analyser le déroulement du processus. Les statistiques ont été calculées pour l’ensemble des permis de construire délivrés en 2016 mais également par catégorie de travaux établies à partir du descriptif des travaux (cf. Figure 13).

Figure 13 – Répartition par type de construction des permis de construire délivrés en 2016

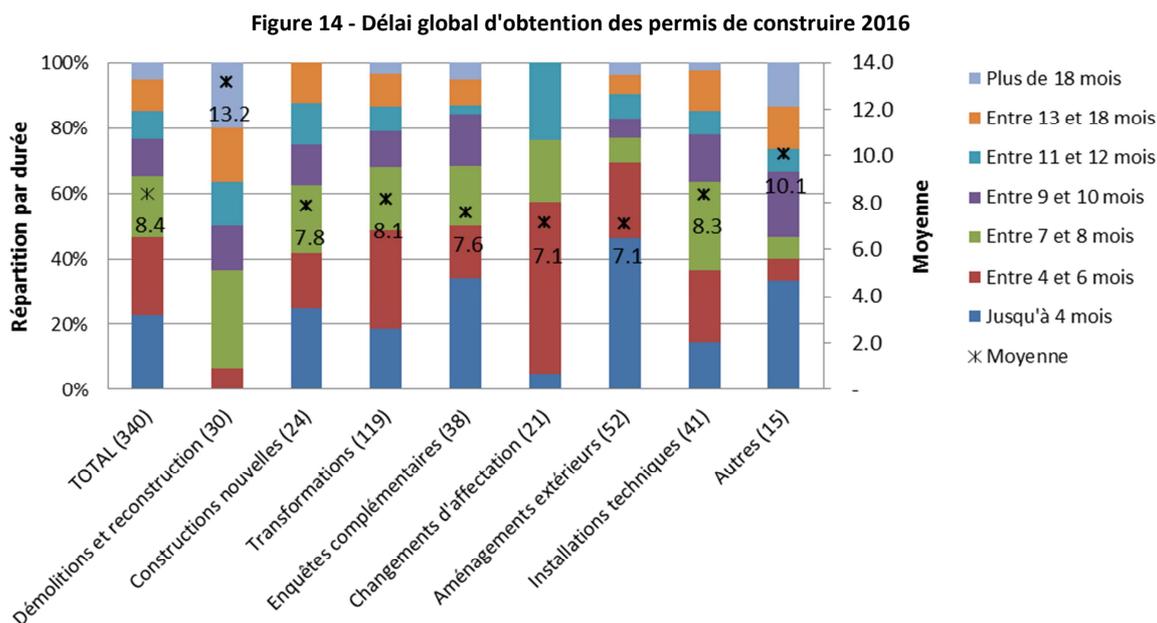


Source : Cour des comptes

UNE DURÉE GLOBALE DE PROCÉDURE DE 8.4 MOIS EN MOYENNE

En 2016, sur 340 dossiers, la durée moyenne entre le dépôt d’une demande et la délivrance d’un permis de construire était de 8.4 mois (cf. Figure 14). La moitié des permis ont été délivrés dans les 7 mois après le dépôt de la demande. Comme mentionné ci-dessus, cette moyenne est péjorée par une vingtaine de dossiers qui ont eu une durée particulièrement longue (de 18 à 40 mois).

⁶⁰ 21 demandes sur 340 en 2016 et 45 demandes sur 285 en 2017

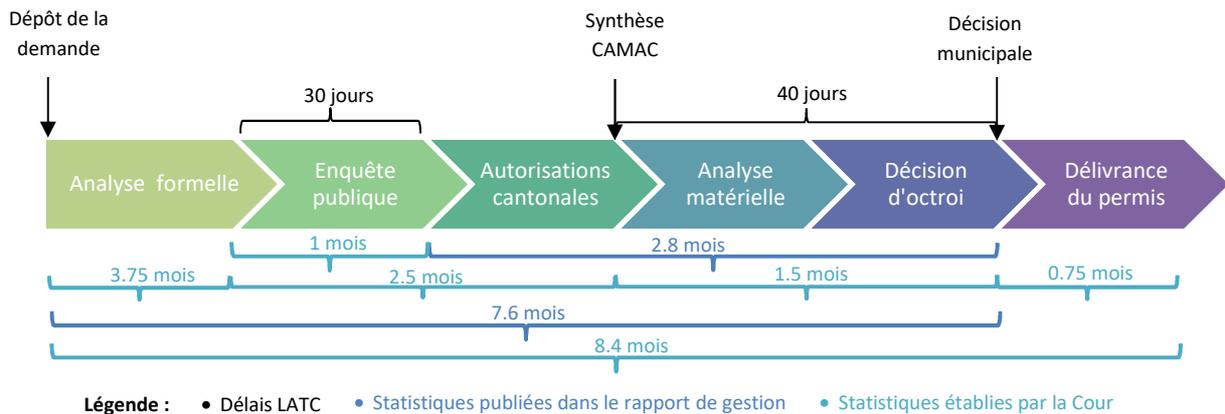


Source : Cour des comptes

Les procédures pour les démolitions suivies d'une reconstruction, généralement complexes, affichent un délai moyen de plus d'un an, ce qui est nettement plus élevé que les autres types de constructions, principalement en raison des étapes communales. Pour les installations techniques, majoritairement composées de stations de base et d'antennes de téléphonie mobile, la durée moyenne avoisine la moyenne générale ; si les étapes communales sont deux fois plus rapides, la consultation cantonale est deux fois plus longue. Les constructions nouvelles comme les transformations et les enquêtes complémentaires ont une durée moyenne qui avoisine la moyenne globale à chacune des étapes du processus. Enfin, les procédures les plus rapides (7 mois) sont celles des changements d'affectation et des aménagements extérieurs, plus simples à traiter. Pour les premiers, l'obtention de la synthèse CAMAC et la décision municipale mettent un peu moins de temps que la moyenne mais l'analyse avant enquête par la Commune prend un peu plus de temps que la moyenne. Pour les seconds, la durée de la consultation cantonale est beaucoup plus courte, les services cantonaux étant peu concernés par ce type de travaux.

S'agissant des durées relatives à l'ensemble du processus, il convient de rappeler qu'une partie de cette durée est imputable à l'administration communale, mais qu'une autre dépend d'autres facteurs tels que la qualité de la demande de permis déposée, de la réactivité du constructeur en cas de demande de compléments ou de modifications, de la durée de la consultation cantonale et de l'existence ou non d'oppositions. Les sources de durée des procédures sont analysées plus précisément étape par étape ci-après à partir des statistiques établies et résumées dans la Figure 15.

Figure 15 – Délais légaux et statistiques de durée du processus d'octroi des permis de construire (2016)

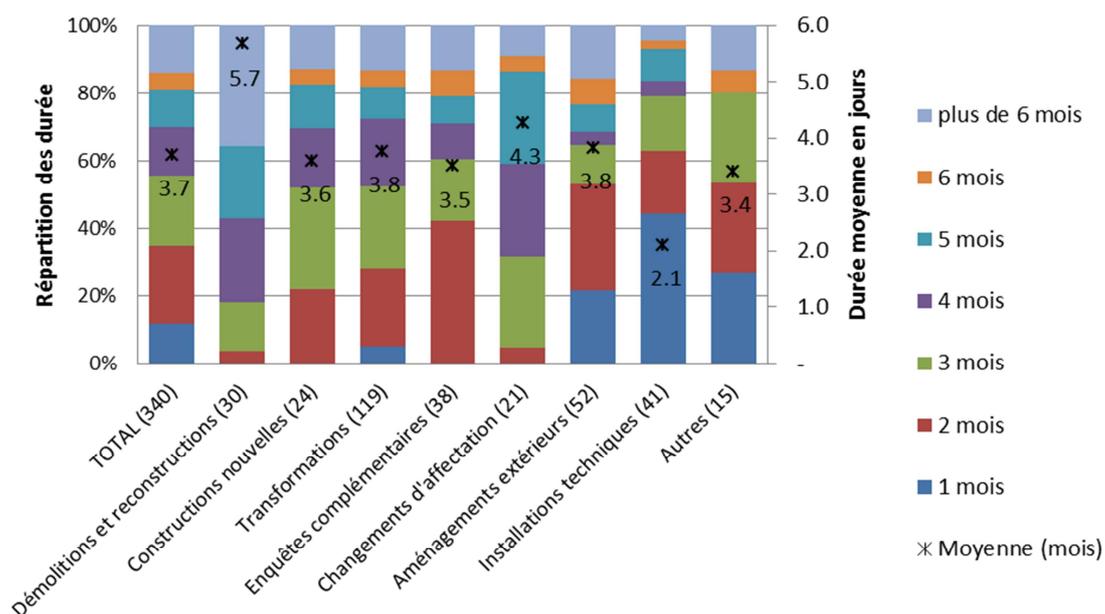


Source : Cour des comptes

UN PEU MOINS DE 4 MOIS EN MOYENNE POUR QU'UN PROJET SOIT MIS À L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Un peu moins de 4 mois (3.75 mois) ont été en moyenne nécessaires en 2016 pour que le BPC mette une demande de permis de construire à l'enquête publique (cf. Figure 16). Cette durée ne présente pas d'écart notable entre les projets de transformations, de constructions nouvelles, d'aménagements extérieurs ou les enquêtes complémentaires. En revanche, les installations techniques, qui comprennent moins d'éléments à analyser que les autres projets, sont nettement plus rapidement mises à l'enquête (2 mois). Les changements d'affectation prennent un peu plus de temps (4 mois) que la moyenne mais c'est pour les projets de démolition suivie d'une reconstruction (5.5 mois) que le processus est le plus long.

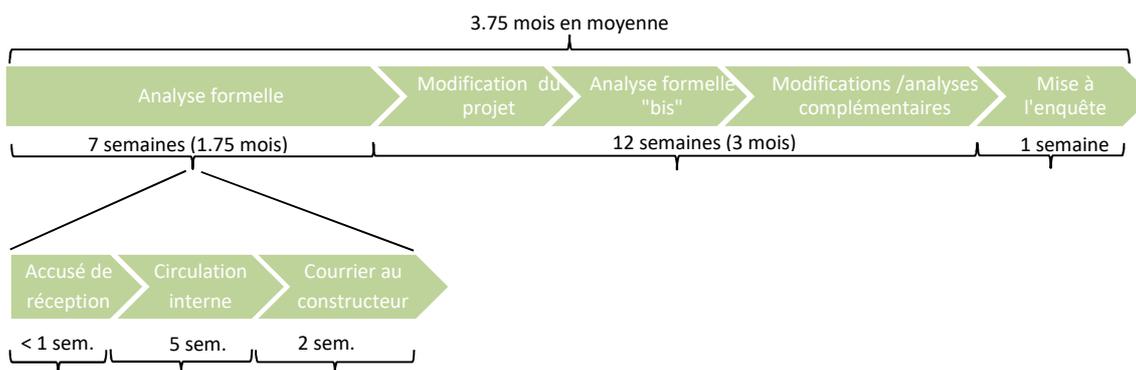
Figure 16 - Délai d'ouverture de l'enquête publique des demandes de permis de construire déposées (2016)



Source : Cour des comptes

Le temps écoulé avant la mise à l'enquête d'un dossier est directement lié à l'existence ou non de non-conformités pouvant avoir une incidence sur l'enquête publique. Sur les 340 permis de construire délivrés en 2016, 45% des dossiers ont pu directement être mis à l'enquête, ce qui a pris en moyenne deux mois. Concernant les dossiers pour lesquels des modifications ou compléments d'information ont été requis avant d'être mis à l'enquête (55%), l'analyse formelle a nécessité en moyenne 5 mois, dont 3 mois pour modifier ou compléter la demande de permis.

Figure 17 – Durée de l'analyse formelle



Source : Cour des comptes

Les données nécessaires à une analyse plus fine de la durée des procédures (p.ex. : délais de réponse des services, nombre d'analyses formelles successives ou temps mis par les constructeurs pour modifier les dossiers), ne sont pas recensées et donc pas disponibles au niveau global. La Cour s'est par conséquent appuyée sur l'examen de la sélection de vingt-cinq dossiers pour identifier les facteurs de ralentissement de la phase d'analyse formelle. Il en ressort que :

- **L'analyse formelle à réception du dossier prend entre 2 semaines et plusieurs mois (1.75 mois en moyenne)**

L'analyse des demandes de permis est initiée le plus souvent sans délai. L'accusé de réception adressé au constructeur et la mise en circulation du dossier auprès des services communaux peuvent toutefois prendre parfois jusqu'à 10 jours.

Alors que le délai visé pour la circulation interne est de 3 semaines, le temps nécessaire à l'obtention de tous les préavis des différents services communaux a varié de 2 semaines à 4.5 mois sur les dossiers sélectionnés. Les dépassements de délai s'expliquent par :

- les délais de réponse de certains services

Dans plusieurs dossiers, l'Unité cadastre, le Service d'architecture, la Déléguee à la protection du patrimoine, les Services industriels ou le Service des parcs et domaines ont chacun pris deux à trois semaines, voire un mois pour rendre leurs préavis. Dans certains dossiers, des délais conséquents ont été engendrés par le BPC. Les raisons de ces délais devraient être analysées par les Services et Directions concernés.

- le temps nécessaire au traitement des questions soulevées durant l'analyse

Des séances avec les constructeurs ou la recherche de solutions en interne sont parfois nécessaires ; dans ce dernier cas, on constate un certain cloisonnement dû au traitement autonome par unité des dossiers.

- des circonstances particulières peuvent également affecter la rapidité de l'analyse, telles que la suspension du projet ou l'entrée en vigueur à venir du règlement du plan d'affectation.

L'existence d'un examen préalable contribue en revanche à accélérer l'analyse formelle et à éviter des demandes de modifications de la part des services consultés à cette occasion. Pour éviter de se voir adresser des demandes de modifications en vue de l'enquête publique, il importe que les constructeurs aient couvert les différents aspects à risques lors de l'examen préalable.

Enfin, deux à trois semaines supplémentaires sont régulièrement nécessaires après la réception du dernier préavis interne pour envoyer le courrier (demande de modifications ou annonce de mise à l'enquête) au constructeur. Une suppléance étant prévue au niveau des assistants administratifs, ce délai est imputable soit à la fermeture de l'administration communale en fin d'année, soit à leur charge de travail.

- ***La mise en conformité des projets avant l'enquête prend de quelques jours à plusieurs mois (2.5 mois en moyenne)***

Le temps nécessaire à l'obtention d'un dossier conforme dépend du temps mis par le constructeur à retourner un dossier modifié ou complété et de celui mis par la commune pour vérifier ce dossier.

Les constructeurs peuvent mettre entre quelques jours et plusieurs mois pour retourner le dossier modifié ou complété après l'analyse formelle initiale. Sur les 22 dossiers de la sélection concernés, la moitié est revenue dans le délai d'un mois, le reste majoritairement dans les 2.5 mois. Les durées particulièrement longues (entre 6 et 14 mois) étaient imputables à un conflit d'objectifs entre la LVLEne et la protection du patrimoine, à la nécessité de revoir entièrement un projet qui violait manifestement la loi et à la difficulté d'obtenir d'un constructeur les informations nécessaires dans le cadre d'une procédure de régularisation de travaux non autorisés.

En raison de la spécialisation des services, les modifications doivent être contrôlées par ceux qui les ont demandées, ce qui génère une nouvelle consultation interne. Les analyses formelles « bis » se révèlent plus rapides que les premières avec une durée moyenne d'un peu plus d'un mois (entre 1 semaine et 3 mois). Alors qu'il s'agit d'un dossier déjà examiné, que les vérifications à effectuer sont limitées et que le nombre d'intervenants est réduit, cette durée apparaît néanmoins excessive. Comme pour l'analyse formelle, des échanges avec les constructeurs peuvent être nécessaires (informations complémentaires, nouvelle problématique introduite avec le projet modifié) mais la capacité des services à rendre rapidement leurs préavis a également été en cause dans certains dossiers, notamment en ce qui concerne PATBAT, SILCOM et BPC, sachant que le délai interne visé est toujours de 3 semaines.

Dans certains cas, un ou plusieurs allers-retours supplémentaires sont encore nécessaires, pour que l'ensemble des remarques soient traitées ou que les conditions formelles soient respectées. Pour les cinq dossiers de la sélection concernés par au moins une analyse formelle complémentaire, il a fallu en moyenne 3 semaines au constructeur pour retourner le dossier et

entre 1 et 3 semaines à la Commune pour faire son analyse, selon qu'un ou plusieurs services étaient encore impliqués.

- **La mise à l'enquête publique prend une dizaine de jours**

Le processus administratif de mise à l'enquête publique prend une dizaine de jours. La question relative à la possibilité de pose des gabarits retarde dans certains cas la mise à l'enquête publique, de quelques jours à trois semaines.

Ainsi, la durée nécessaire à la mise à l'enquête a diverses causes. Le haut niveau de spécialisation induit par sa taille sans comparaison dans le canton nécessite inévitablement, aussi longtemps que la dématérialisation des dossiers n'aura pu se faire, un délai de traitement, d'autant plus que l'ensemble des services communaux sont consultés avant l'enquête publique. Ensuite, les dossiers soumis, mêmes pour des projets communaux, comprennent régulièrement des non-conformités et nécessitent des modifications suivies d'une, voire plusieurs, analyses complémentaires ce qui peut retarder la mise à l'enquête. Les modifications demandées peuvent être dans certains cas excessives, mais d'un autre côté les dossiers comprennent régulièrement des non-conformités formelles qui pourraient facilement être évitées. Certains projets sont suspendus ou modifiés en cours de procédure. Les dossiers de régularisation sont particulièrement sujets à un manque de coopération des constructeurs. Du côté des services communaux, le délai de traitement de certains services, notamment le BPC, mais aussi de PATBAT et SILCOM dans certains dossiers est long. La coordination entre plusieurs intervenants peut prendre du temps par rapport à une commune où les compétences sont centralisées.

ENVIRON 2.5 MOIS EN MOYENNE POUR OBTENIR LA SYNTHÈSE CAMAC À COMPTER DE L'OUVERTURE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Avec une moyenne de 2.5 mois, cette phase, sur laquelle la commune n'a que peu de prise, pèse de manière importante sur la durée de la procédure. Ce délai peut peser lourdement dans la durée de la procédure. Il donne actuellement une marge de manœuvre au BPC et à PATBAT pour terminer les vérifications de leur compétence.

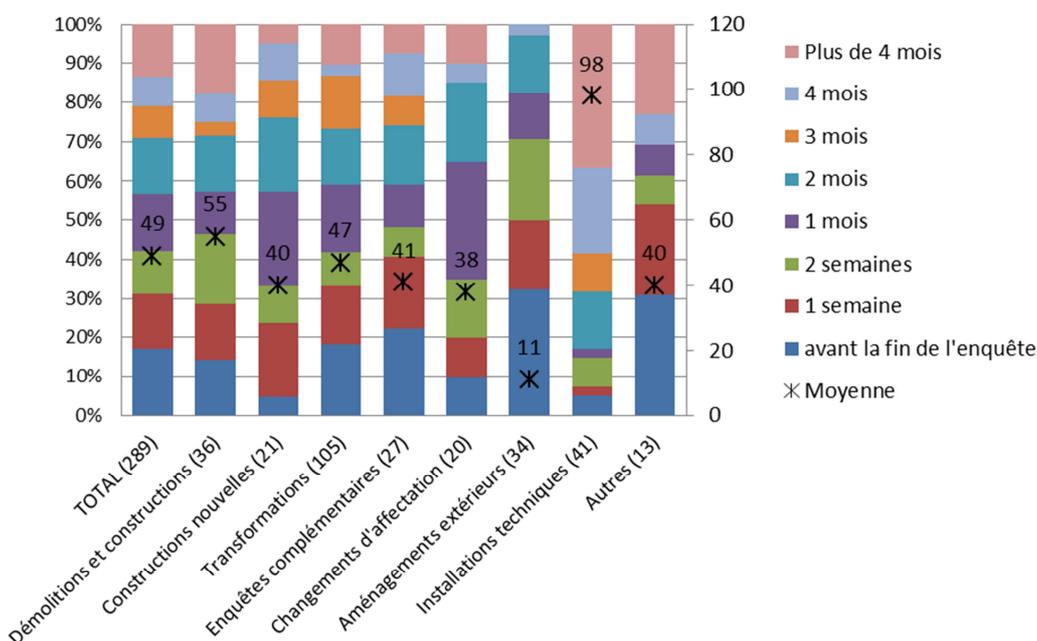
 **Enquête publique**

L'enquête dure 30 jours, conformément à la loi, sauf en fin d'année où, bien que la LATC ne le prévoit pas, la Commune de Lausanne prolonge l'enquête jusqu'à 10 jours en raison de la fermeture de l'administration communale durant cette période. Il arrive également que l'enquête publique soit prolongée lorsque les gabarits n'ont pas été mis en place à la date de son ouverture. Ces prolongations n'ont toutefois qu'un impact mineur sur la durée globale de la procédure.

 **Obtention de la synthèse CAMAC**

La durée moyenne à compter de la fin de l'enquête pour obtenir la synthèse CAMAC a été d'un peu plus de 1.5 mois en 2016 (cf. Figure 18). Pour un peu plus de la moitié des dossiers, la synthèse a été remise dans le délai d'un mois prévu par la loi. Un tiers des dossiers a été traité dans un délai de 2 à 4 mois. Certains dossiers particulièrement longs (13%) tirent la moyenne vers le haut avec une synthèse CAMAC remise après plus de 4 mois.

Figure 18 - Délai d'obtention de la synthèse CAMAC à compter de la fin de l'enquête publique



Source : Cour des comptes

Les facteurs influençant les délais d'obtention de la synthèse CAMAC sont similaires à ceux identifiés au niveau de l'analyse communale (cf. plus haut). L'examen des dossiers sélectionnés a particulièrement mis en évidence les éléments suivants :

- *La qualité des dossiers remis par les constructeurs*

La durée de la consultation cantonale peut également s'étendre lorsqu'un service cantonal informe le constructeur de la nécessité de modifier son projet dans le but d'éviter de refuser son autorisation et de gagner du temps. Cette modification du projet induit un délai supplémentaire, le temps d'être effectuée par le constructeur et contrôlée par le service concerné.

- *Le traitement des dossiers par les services cantonaux*

Dans le cas d'un dossier, un service a délivré une autorisation spéciale tout en l'assortissant de conditions à remplir avant la délivrance du permis de construire (équivalent à une forme de refus) puis a délivré par erreur à deux reprises son autorisation sans supprimer les conditions pourtant remplies, ce qui a engendré 3 mois de délais, en raison d'allers-retours entre la Commune et le Canton.

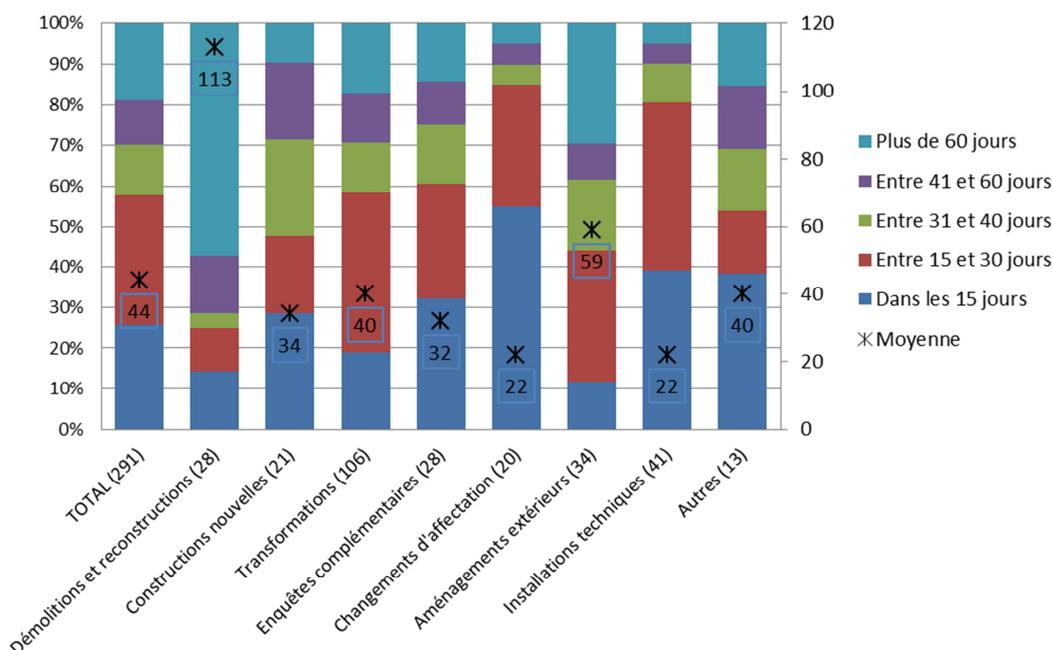
- *Le cas particulier des dossiers de régularisation*

Les longs délais peuvent concerner les dossiers de régularisation de travaux non autorisés. Sur les trois dossiers de régularisation compris dans la sélection, la synthèse CAMAC a été délivrée très tardivement pour deux d'entre eux. Les constructeurs n'étant pas demandeurs, voire peu coopérants, ils n'exercent pas ou peu de pression sur le Canton et sur la Commune pour obtenir le permis de construire. La CAMAC attendant les informations du constructeur et le BPC la synthèse de la CAMAC, ces dossiers sont restés en attente. S'agissant de travaux non autorisés, la durée de la procédure maintient une irrégularité sur le territoire communal et peut décrédibiliser la démarche initiée par la Ville.

ENVIRON 70% DES DÉCISIONS MUNICIPALES PRISES DANS LE DÉLAI DE 40 JOURS

Une fois la synthèse CAMAC reçue, le temps nécessaire en moyenne pour que la Municipalité se prononce était en 2016 de 1.5 mois (cf. Figure 19), ce qui avoisine le délai de 40 jours prévu par la loi. Ce bon résultat est à mettre en rapport avec l'identification et le traitement des non-conformités en amont de la mise à l'enquête. Il doit également être relativisé du fait qu'il s'agit d'une moyenne. Si on examine la durée individuelle de chaque dossier, on constate que la décision municipale est intervenue dans ce délai pour 70% des permis de construire délivrés en 2016. Les changements d'affectation et les installations techniques sont, sans surprise, les constructions traitées le plus rapidement (durée moyenne de 3 semaines ; 90% des décisions dans les 40 jours). Les constructions nouvelles prennent en moyenne un mois (70%). Les aménagements extérieurs (2 mois ; 60%) mais surtout les démolitions suivies de reconstructions (4 mois ; 30%) peinent à obtenir une décision dans les 40 jours et présentent des valeurs extrêmes, le maximum ayant été de 20 mois.

Figure 19 - Délai pour décider de l'octroi ou du refus du permis de construire à compter de la réception de la synthèse CAMAC (2016)



Source : Cour des comptes

Le temps nécessaire à la décision municipale dépend du temps mis par les services communaux à compter de la réception de la synthèse CAMAC pour finaliser les différents aspects de l'analyse matérielle ainsi que du délai de passage en Municipalité.

Analyse matérielle

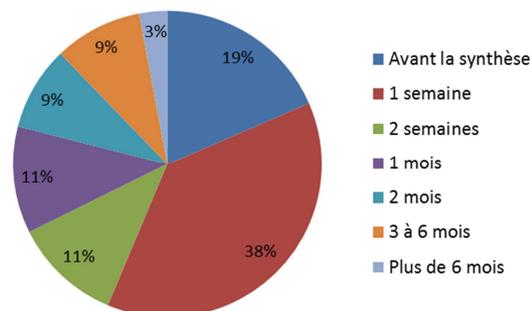
La durée de cette étape est fortement variable selon les dossiers car elle dépend de la satisfaction des conditions communales et cantonales avant Municipalité, des remarques formulées par les services cantonaux dans la synthèse CAMAC, du traitement des éventuelles oppositions ainsi que du bon déroulement du processus communal mais aussi à d'éventuelles modifications du projet par le constructeur.

La satisfaction des conditions avant Municipalité

A ce stade, seul un quart des projets dont les permis ont été délivrés en 2016 n'avait pas ou plus de conditions à satisfaire, la moitié en avait 1 à 2. Pour le reste des dossiers, la plupart en comptait 3 ou 4 mais il y en a eu jusqu'à 9.

Dans deux tiers des cas, ces conditions ont été satisfaites avant la remise de la synthèse CAMAC ou dans les 2 semaines suivant sa réception. Pour quelques dossiers, il a toutefois fallu plus d'une année.

Figure 20 – Temps nécessaire à la levée des dernières conditions à compter de la réception de la synthèse CAMAC (2016)



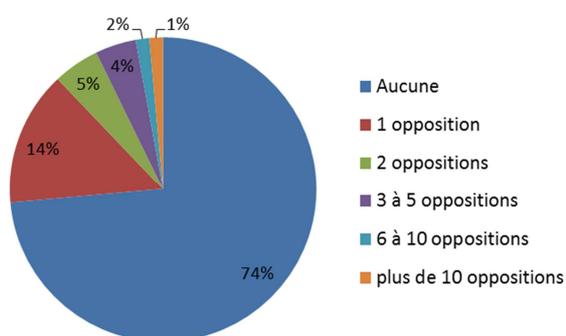
Source : Cour des comptes

Il s'agit notamment d'obtenir les autorisations des entreprises de transport ainsi que les plans définitifs des canalisations ou le concept incendie modifiés suite aux demandes de l'ECA. Pour les cinq dossiers de la sélection dans ce cas de figure, les constructeurs ont mis entre 1 semaine et 2 mois après la réception de la synthèse CAMAC pour produire ces documents. S'agissant de conditions fixées au moment de l'analyse formelle ou faisant suite à la réception de la synthèse CAMAC, la balle est dans le camp du constructeur.

Le traitement des oppositions

La durée de cette étape peut être aussi grandement influencée par le temps pris par le constructeur pour la conciliation avec les opposants. Si près de $\frac{3}{4}$ des dossiers ne se voient pas adresser d'oppositions et que dans la majeure partie des cas, les oppositions sont au nombre de 1 ou 2, certains dossiers peuvent en compter un nombre bien plus élevé. Proportionnellement au nombre de dossiers de leur catégorie et au vu de leur impact sur le territoire, ce sont logiquement les démolitions et les nouvelles constructions qui génèrent le plus d'oppositions.

Figure 21- Nombre d'oppositions par dossier (2016)



Source : Cour des comptes

Comme mentionné précédemment, la Ville de Lausanne laisse en priorité les constructeurs tenter de trouver un accord avec les opposants. Généralement, le temps mis par la CAMAC pour rendre sa synthèse laisse le temps nécessaire à la conciliation et à la consultation des services concernés. Seul un dossier sur les treize dossiers de la sélection qui ont fait l'objet d'oppositions a vu le déroulement de la procédure être prolongé au-delà de la date de réception de la synthèse en raison d'une opposition à traiter.

Le traitement de la synthèse CAMAC

Sur les vingt-cinq dossiers audités, le traitement des remarques des services cantonaux a influencé le délai de la procédure de quatre dossiers. Dans deux des cas, la recommandation formulée par le Service cantonal de la mobilité sur des aspects de compétence communale a nécessité la

consultation du Service communal des routes et de la mobilité. Pour un autre, le BPC a contesté une condition établie par un Service cantonal. Ces démarches ont pris entre une et deux semaines. Pour le dernier, la satisfaction d'une condition posée par un Service cantonal a pris plusieurs mois, le temps que le constructeur remette le dossier modifié et que celui-ci soit contrôlé.

L'identification de non-conformités

Avec le changement de configuration de la consultation interne introduit en 2015 (cf. 3.1.1.3), les délais à ce stade du processus sont rarement dus à l'identification de non-conformités concernant des aspects pas encore traités. Le risque se limite, pour autant que les contrôles des différents intervenants aient détecté toutes les non-conformités, aux dernières vérifications reportées par le BPC après l'ouverture de l'enquête et au préavis définitif de PATBAT. Or, pour la sélection de vingt-cinq dossiers examinée, ce risque s'est concrétisé pour quatre dossiers. Pour l'un, le BPC a constaté que la taille des lucarnes et des balcons était non conforme au Plan d'extension en vigueur, l'architecte s'étant basé sur un plan abrogé. Deux autres cas sont liés à des points soulevés par une opposition de l'AVACAH, dont un a engendré une adaptation du projet. Le dernier est lié au changement de position de PATBAT après examen des oppositions. A noter également que deux permis délivrés en 2016 avaient été traités selon l'ancienne configuration de consultation interne, ce qui a engendré un délai conséquent à cette étape, qui influe sur la statistique globale.

Les délais de traitement des services communaux

L'examen de la sélection de vingt-cinq dossiers a permis de constater que les services communaux consultés sur des oppositions ont répondu rapidement. Les délais de traitement de PATBAT et du BPC retardent toutefois régulièrement le processus. Comme mentionné plus haut, PATBAT, contrairement aux autres services et notamment à ARCH, remet son préavis définitif après la fin de l'enquête et la réception de la synthèse CAMAC, avec un délai qui ne se justifie pas forcément par des éléments nouveaux à traiter. En ce qui concerne le BPC, de manière similaire aux étapes précédentes, le délai de traitement pour l'élaboration de la note à la Municipalité à compter de la dernière action de suivi a été le plus souvent de 3 à 4 semaines.

Autres éléments particuliers

D'autres éléments, liés à des problèmes particuliers à résoudre, peuvent freiner le déroulement de la procédure. Dans un dossier, la question de la redevance liée au droit de superficie accordé devait encore être réglée avant que le permis puisse être soumis à la Municipalité.

Décision de la Municipalité

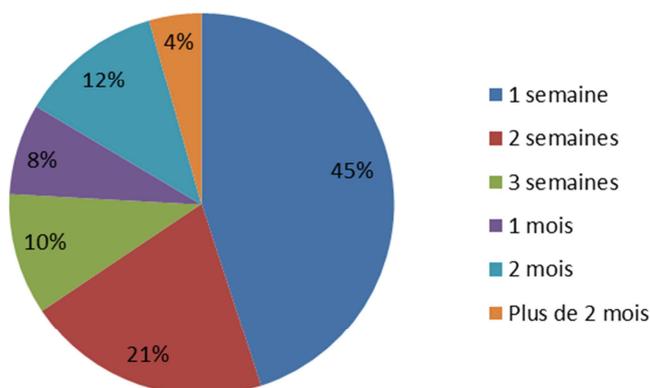
A l'exception de la période de vacances d'été, la Municipalité se prononce le plus souvent dans un délai d'une à deux semaines.

UN PEU PLUS DE DEUX SEMAINES EN MOYENNE POUR DÉLIVRER LE PERMIS DE CONSTRUIRE

Une fois la décision prise par la Municipalité, le temps nécessaire à la délivrance du permis de construire a nécessité en 2016 en moyenne un peu plus de 2 semaines supplémentaires. Le permis étant généralement émis sans délai dès la décision municipale rendue, cette durée s'explique par le fait que le permis n'est délivré qu'à partir du moment où l'émolument a été payé. Ce délai est par

conséquent dans les mains du constructeur. Les permis de construire relatifs aux installations techniques tendent ainsi à être délivrés dans un délai plus long que les autres (2 mois). Pour le reste, il n'y a pas de différence marquée entre les types de travaux.

Figure 22 – Délai de délivrance du permis de construire à compter de la décision municipale (2016)



Source : Cour des comptes sur base des données transmises par la Police des constructions

3.3. RÉPONSE À LA QUESTION D'AUDIT

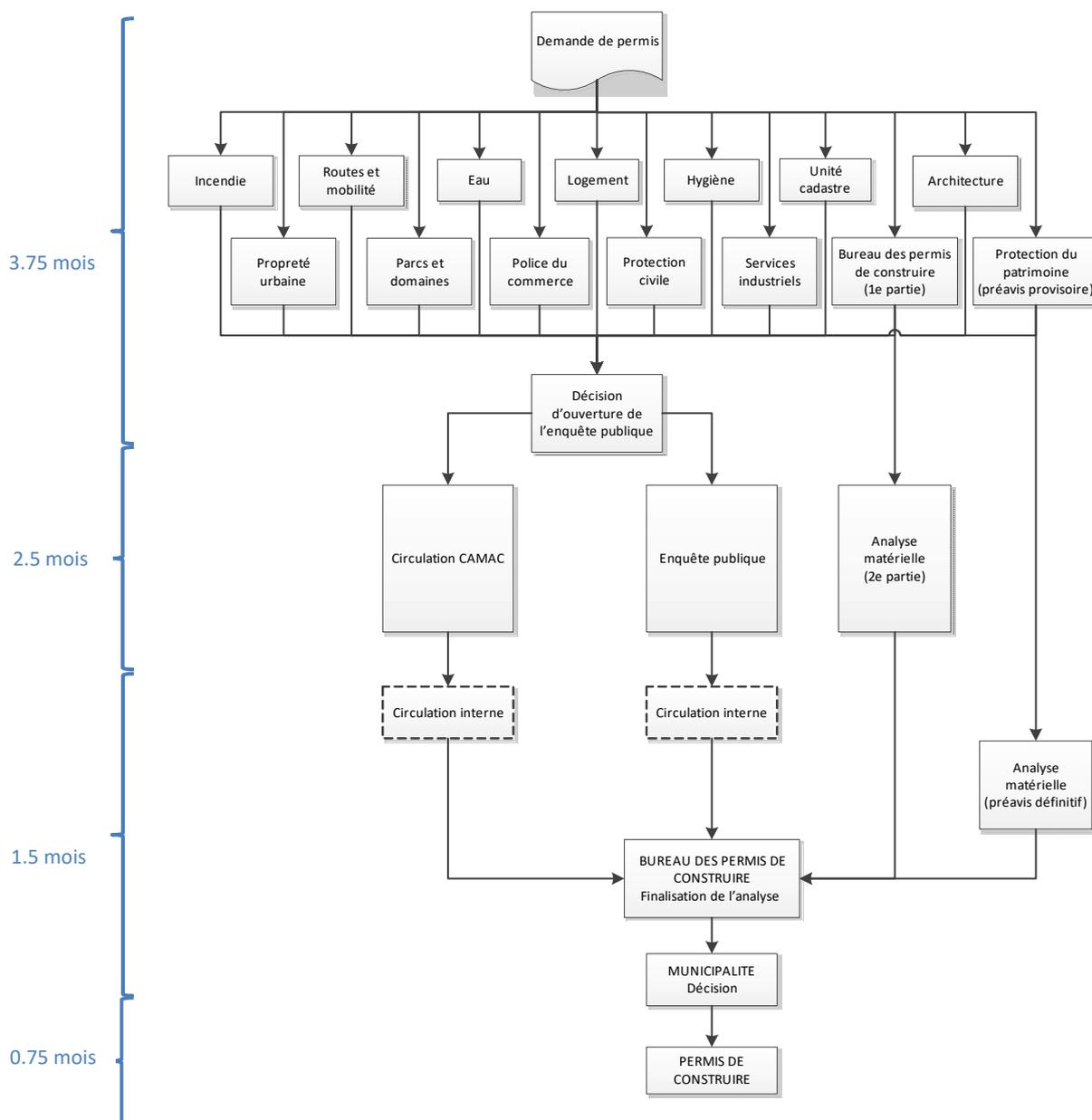
Le processus d'octroi des permis de construire permet-il de délivrer ces permis dans les meilleurs délais tout en assurant la légalité des projets de constructions ?

CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES PROJETS DE CONSTRUCTIONS

La Ville de Lausanne, avec ses nombreux services spécialisés, dispose de toutes les compétences nécessaires à la vérification de la conformité des différents aspects d'un projet de construction en vue de l'octroi du permis de construire. En confiant la conduite du processus d'octroi des permis de construire au BPC, la Municipalité n'exploite toutefois pas de manière optimale les compétences dont elle dispose. L'absence d'implication de compétences architecturales dans l'analyse globale des projets de construction alors qu'elles existent au sein de l'administration est regrettable, d'autant plus que l'examen des demandes de permis de construire est fragmenté du fait des nombreux intervenants.

Le processus mis en place assure une systématique de contrôle. Les domaines relevant du Règlement communal que la Cour a choisis d'examiner, à savoir la conformité à l'affectation de la zone, aux droits à bâtir et aux exigences concernant les aménagements extérieurs, l'obligation d'aménager des places de stationnement ainsi que l'esthétique et l'intégration des constructions sont systématiquement contrôlés. En ce qui concerne les domaines de la législation cantonale que sont la protection du patrimoine, la salubrité, la suppression des barrières architecturales pour les personnes handicapées et l'utilisation rationnelle de l'énergie, la Ville fait preuve du même engagement. En revanche, avant la reprise par le Canton en 2017 du contrôle qualitatif des diagnostics amiante, la Ville ne remplissait pas ses obligations de contrôle en la matière.

Figure 23 - Schéma du processus d'octroi des permis de construire et des délais moyens observés



Source : Cour des comptes

Le système de contrôle interne n'est toutefois pas assez développé pour garantir que tous les contrôles nécessaires, et seulement les contrôles nécessaires, sont effectués et que chaque projet dont le permis est accordé est conforme aux diverses dispositions légales ou réglementaires applicables et inversement. En particulier, le lien entre les contrôles effectués et les exigences légales définissant les conditions d'octroi des permis n'est pas établi. D'un côté, la couverture de l'ensemble des exigences légales n'est pas démontrée. De l'autre, la conformité au Code rural et foncier a été vérifiée dans un des dossiers audités alors que celui-ci n'a pas à être pris en compte dès lors qu'il s'agit de droit privé. En outre, les bases de décision sont incomplètes du fait d'un fonctionnement reposant sur le sens des responsabilités de chacun et la confiance. La gestion du risque de conflits d'intérêts, garante de l'objectivité des contrôles, est perfectible.

Certains aspects sont à améliorer dans le traitement des non-conformités identifiées par les intervenants communaux. En ce qui concerne l'octroi de dérogations, si la vérification des conditions assortissant les possibilités de dérogation (ex : topographie inchangée) est traçable, le bien-fondé des demandes (circonstances objectives ou motifs d'intérêt public) n'est pas démontré dans les dossiers. Les avis d'enquête mentionnent de manière adéquate les demandes de dérogation, sauf lorsque celles-ci ont été identifiées par la Ville. Quant aux demandes de modification adressées aux constructeurs, les différents intervenants communaux font un effort explicatif conséquent, sans toutefois toujours y faire figurer précisément les bases légales ou réglementaires sur lesquelles ils se fondent. Dans certains cas, les charges portées aux permis de construire s'avèrent excessives et devraient être formulées sous forme de recommandations dès lors qu'elles ne sont pas fondées sur une exigence légale ou réglementaire. En revanche, les charges portaient bien, pour la sélection de permis audités, uniquement et sans excès, sur des éléments de minime importance, conformément à l'art. 117 LATC. Aucun de ces permis n'a été délivré grâce au report d'une question importante à la phase d'exécution des travaux. Les conditions cantonales sont reprises en annexant la synthèse CAMAC au permis de construire ; les plus importantes sont mentionnées directement dans le permis de construire.

Finalement, les oppositions sont systématiquement traitées par les intervenants concernés. Les notifications aux opposants mentionnent précisément les références légales justifiant la levée des oppositions. La motivation des décisions est conforme à ce que requiert la jurisprudence.

DURÉE DU PROCESSUS

Les permis de construire délivrés en 2016 l'ont été en moyenne 8.4 mois après le dépôt de la demande. La durée des procédures de démolitions suivies d'une reconstruction est nettement supérieure à la moyenne avec plus d'un an. En revanche, l'obtention des permis prend 7 mois pour les changements d'affectation et les aménagements extérieurs, ce qui est inférieur à la moyenne mais reste conséquent. Les autres procédures (nouvelles constructions, transformations, enquêtes complémentaires et installations techniques) ont une durée moyenne proche de la moyenne générale.

L'examen du dossier effectué avant l'enquête publique (« analyse formelle ») prend un peu moins de 4 mois, soit près de la moitié de la durée totale. Il faut en moyenne ensuite 2.5 mois pour l'enquête publique et pour obtenir la synthèse CAMAC. Le délai de 40 jours prévu par la loi pour décider ensuite de l'octroi ou du refus du permis est tenu dans 70% des cas. Il s'est ainsi écoulé en moyenne 7.6 mois entre le dépôt des demandes de permis et les décisions d'octroi des permis prises en 2016. Enfin, deux à trois semaines en moyenne ont ensuite été encore nécessaires à la délivrance des permis dès lors que celle-ci est liée à la réception du paiement de l'émolument administratif.

Premièrement, le haut degré de spécialisation de l'administration implique la consultation de nombreux intervenants, parfois à plusieurs reprises. Tant que le projet cantonal de dématérialisation des dossiers n'aura pas abouti, l'analyse avant enquête prendra inévitablement un temps. Dans ce contexte, le choix de contrôler la quasi-totalité des dispositions applicables et d'exiger la mise en conformité des projets avant l'ouverture de l'enquête publique permet d'éviter le risque de devoir procéder à une enquête complémentaire en cas de non-conformité.

Ensuite, la qualité du travail et la réactivité des constructeurs joue également un rôle considérable dans la durée des procédures. L'analyse formelle donne lieu à des demandes de modifications dans un peu plus de la moitié des cas. Régulièrement, les non-conformités identifiées sont liées à des exigences formelles non respectées ou des pièces manquantes, ce qui pourrait être facilement évité par les constructeurs. Pour le reste, la Ville demande des corrections pour éviter un refus, ce qui à terme est favorable au délai d'obtention du permis. Il peut arriver toutefois que des demandes ne soient pas justifiées. La rapidité des procédures dépend ensuite de la réactivité des constructeurs face aux demandes de la commune mais aussi du canton ; la collaboration peut être particulièrement mauvaise dans les procédures de régularisation de travaux non autorisés.

On observe également que certains services, notamment le Bureau des permis de construire (unités technique et administrative), la Déléguée à la protection du patrimoine bâti et les Services industriels, laissent apparaître dans certains dossiers de trop longs délais de traitement ce qui forme un goulot d'étranglement. En outre, si dans certains cas, la collaboration entre les services est efficace, dans d'autres la rapidité de traitement de certaines problématiques impliquant plusieurs intervenants souffre d'un cloisonnement des services.

La performance de la CAMAC pour la mise en circulation des dossiers et l'envoi de la synthèse mais aussi celle des services cantonaux consultés jouent également un rôle non négligeable dans la durée des procédures. Les délais actuels permettent généralement de couvrir le temps nécessaire au traitement des oppositions et à la fin de l'analyse. Dans le cas d'une amélioration des délais d'obtention de la synthèse CAMAC, le processus pourrait être ralenti par la remise en deux temps du préavis de la Déléguée à la protection du patrimoine bâti et par le traitement des oppositions.

La Direction de la Culture et du Développement urbain a pour objectif de réduire la durée des procédures d'octroi des permis de construire avec enquête publique à 6 mois pour trois quarts des dossiers. Cet objectif n'est toutefois pas décliné aux différentes étapes du processus au sein du Service et auprès des autres services communaux concernés. Le Service de l'Urbanisme établit des statistiques annuelles de la durée des procédures, ce qui lui permet de connaître la durée actuelle des procédures. Il fait en outre preuve de transparence en les publiant dans son rapport de gestion annuel. Une gestion systématique des délais au niveau du traitement des demandes de permis fait cependant défaut.

CONCLUSION

Le processus d'octroi des permis de construire mis en place par la Ville de Lausanne nécessite quelques améliorations afin de garantir le respect des exigences légales et réglementaires de chaque projet de construction à toutes les dispositions légales et réglementaires applicables. Malgré les efforts entrepris, le processus doit encore être optimisé pour que la Municipalité puisse rendre ses décisions dans les meilleurs délais (cf. chapitre 6 « Conclusion et recommandations »).

4. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT - LE PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

4.1. LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES CONSTRUCTIONS AUTORISÉES

4.1.1. L'ORGANISATION DU CONTRÔLE DES CONSTRUCTIONS

4.1.1.1. LA MOBILISATION DES COMPÉTENCES REQUISES

La Ville de Lausanne dispose des compétences techniques nécessaires au suivi des travaux et au contrôle des constructions terminées.

La conduite du processus d'octroi des permis d'habiter et d'utiliser est confiée à l'architecte-inspecteur de la section Analyse et inspection des constructions (AIC) du Service d'architecture qui a préavisé la demande de permis de construire. Tous les architectes-inspecteurs, comme la responsable de section et la coordinatrice, sont architectes ou ingénieurs EPFL⁶¹ ou ETS/HES et au bénéfice de plusieurs années d'expérience dans le domaine de la construction. Les architectes-inspecteurs AIC sont par conséquent à même de suivre des chantiers complexes et d'assurer la coordination avec les autres services. Deux des architectes-inspecteurs, qui disposent de connaissances spécifiques en matière de transformation-rénovation de bâtiments historiques, sont chargés des dossiers concernant des travaux sur des bâtiments recensés. Les architectes-inspecteurs AIC sont pour la plupart très expérimentés mais plusieurs départs à la retraite sont prévus à court terme.

Les architectes-inspecteurs AIC examinent la conformité de la construction aux plans autorisés et aux exigences en matière de sécurité. Ils vérifient le respect des charges du permis de construire ayant trait à l'architecture du bâtiment, soit leurs charges ainsi que celles inscrites par le Bureau des permis de construire, la section Hygiène des constructions, la Déléguée à la protection du patrimoine ainsi que les éventuelles conditions figurant dans la synthèse CAMAC. Par leurs qualifications, les architectes-inspecteurs sont compétents pour procéder à ces contrôles. Les autres charges communales et conditions cantonales sont de la responsabilité des spécialistes des autres services communaux.

En confiant la vérification des aspects de salubrité aux architectes-inspecteurs de la section AIC, la Ville ne respecte pas, comme une majorité de communes vaudoises, la disposition de l'art. 128 al.1 LATC qui requiert un préavis de la Commission de salubrité. Sur le principe, l'implication de la Commission de salubrité aurait pour seul apport d'impliquer un médecin. Or, si l'implication d'un médecin peut s'avérer pertinente dans des situations d'insalubrité affectant des locaux occupés, elle ne l'est pas pour le contrôle de conformité de travaux venant d'être achevés. Dès lors que la conformité aux exigences de salubrité est vérifiée par une personne compétente en matière de constructions, appliquer cette disposition légale, héritée d'une autre époque et par ailleurs jamais véritablement mise en œuvre, alourdirait inutilement le processus d'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser.

En ce qui concerne les compétences juridiques, le Service d'architecture ne dispose pas de ressources juridiques spécialisées en interne. L'AIC peut néanmoins solliciter, à bien plaisir, la

⁶¹ ou équivalent

responsable du BPC (cf. page 24) ou recourir au Conseil juridique de la Ville pour toute question juridique pointue et prenante.

4.1.1.2. LE DÉVELOPPEMENT DE L'E-ADMINISTRATION POUR LES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

De la même manière que pour les permis de construire, la Ville de Lausanne a développé certains aspects d'e-administration en matière de permis d'habiter ou d'utiliser.

En ce qui concerne les interactions avec les constructeurs, l'e-administration n'a pour l'heure pas été développée. Tous les échanges écrits s'effectuent toutefois par courrier ou par e-mail, notamment en ce qui concerne le « programme des travaux » (cf. Annexe VIII) et le suivi d'exécution.

L'application « Goéland », utilisée pour les permis de construire (cf. chapitre 3.1.1.2), a également été développée spécifiquement pour le suivi de l'exécution des travaux et le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser. Comme pour les permis de construire, l'outil permet d'enregistrer les suivis effectués comme dans un journal et de partager des documents. Il donne la possibilité à l'architecte-inspecteur de planifier et documenter des « phases de contrôle »⁶² pour différentes étapes clé de la construction. Les contrôles effectués et leurs résultats peuvent y être documentés, mais le logiciel n'est pas contraignant quant aux informations à inscrire. Il est prévu que les échanges écrits, en interne ou avec les constructeurs, y figurent systématiquement. Ainsi, pour autant qu'il soit fait bon usage par l'architecte-inspecteur des possibilités offertes par l'outil informatique, la traçabilité des vérifications effectuées et de leurs résultats peut être assurée. Néanmoins, l'outil actuel est peu structurant et ne fournit pas de vue d'ensemble des contrôles réalisés et de leurs résultats.

4.1.1.3. LE PROCESSUS D'OCTROI OU DE REFUS DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

Le Service d'architecture a développé un système de management de la qualité. Dans ce cadre, il a formalisé le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser. Celui-ci peut se décomposer en six phases (cf. Figure 24 page suivante).

Phase 1 - Suivi avant le début des travaux

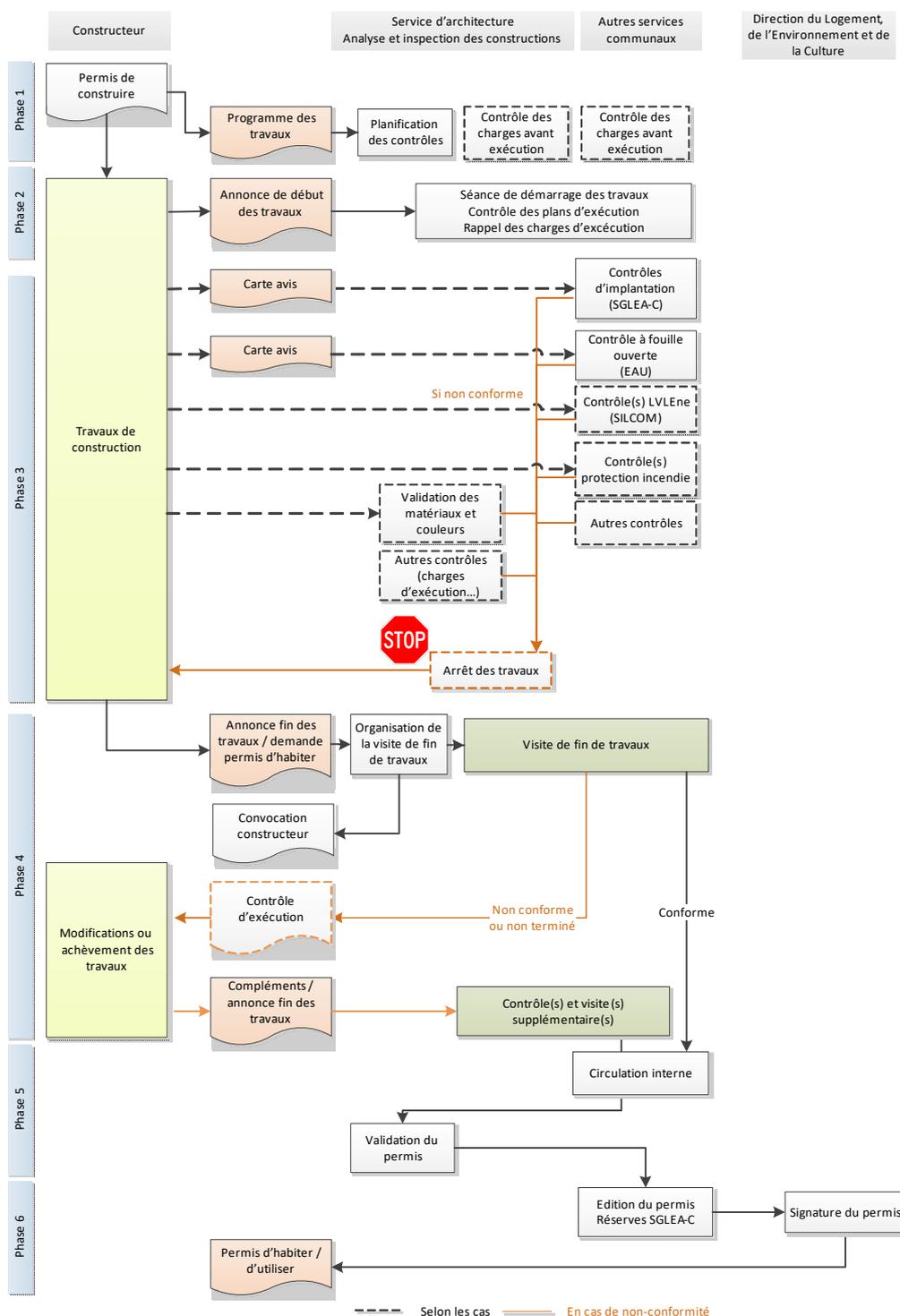
L'architecte-inspecteur de l'AIC et les autres intervenants concernés sont informés de l'envoi du permis de construire. Dans le cas où le permis a été assorti de charges avant exécution, le suivi de celles-ci incombe dès lors aux services qui les ont inscrites.

Un formulaire « Programme des travaux » et des cartes-avis sont annexés à chaque permis de construire et sont à retourner par le constructeur avant le début des travaux (art. 9 RPGA) pour permettre le suivi de l'exécution des travaux. Le « Programme des travaux » requiert du constructeur d'indiquer, à l'attention des différents services concernés, la date prévue pour un certain nombre d'étapes du chantier correspondant à une phase de contrôle. Le début et la fin des travaux y figurent systématiquement. En fonction des constructions, des étapes supplémentaires sont ajoutées. Ainsi,

⁶² 32 phases de contrôle ont été prédéfinies, p.ex. début des travaux, fils sur banquetage, niveau dalle/béton, fin de travaux, raccords canalisations, contrôle des aménagements extérieurs, isolation radier, pose porte(s)/fenêtre(s)

le programme des travaux comprend en principe les étapes prévues par la LATC et le RLATC concernant l'implantation et le raccordement des canalisations, mais aussi le choix des matériaux, les couleurs et tons des façades (cf. chapitre 3.1.2.1) et les aménagements extérieurs. D'autres étapes peuvent être prévues (ex : fin de démolition, charpente, couverture). Cette possibilité n'est pas intégrée au Règlement communal comme requis par l'art. 126 al.1 LATC, ce qu'il conviendrait de régulariser lors d'une prochaine révision.

Figure 24 - Processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser de la commune de Lausanne



Source : Cour des comptes

Sur la base du permis de construire délivré, l'architecte-inspecteur définit dans le logiciel les phases de contrôle à effectuer en fonction de la nature et de la complexité des chantiers. Il s'assure ensuite de recevoir le « Programme des travaux » en retour du constructeur. Son envoi est requis au plus tard 30 jours après la délivrance du permis de construire. Ensuite, l'architecte-inspecteur effectue au besoin des rappels mensuels. A la réception du programme des travaux, il planifie les contrôles dans le logiciel en y insérant les dates prévues et met le document à disposition des unités concernées pour qu'elles organisent leur propre suivi.

Phase 2 – Début des travaux

L'architecte-inspecteur contrôle l'ouverture effective du chantier. Les constructeurs ne procédant pas toujours aux annonces requises, ce sont parfois les informations d'autres services impliqués (ex : demande auprès de Routes et mobilité de permis d'occupation temporaire du domaine public pour les échafaudages) ou les déplacements de l'architecte-inspecteur sur les différents chantiers de son secteur qui lui permettent d'être informé du début du chantier.

L'architecte-inspecteur et les représentants des autres services concernés qui le souhaitent participent à la séance de démarrage des travaux. L'architecte-inspecteur organise au besoin une séance de coordination avec le constructeur. Il contrôle que les plans d'exécution respectent le projet autorisé et s'assure de la bonne compréhension et de la prise en compte des charges au permis de construire. La documentation du suivi effectué est laissée à l'appréciation de l'architecte inspecteur. Dans les dossiers audités, cette vérification n'était ainsi traçable que lorsque des échanges avaient été nécessaires à ce propos.

Phase 3 – Suivi de l'exécution des travaux durant le chantier

Durant le chantier, chaque intervenant-e communal-e a la responsabilité de procéder, dans son domaine de compétences, aux contrôles qui lui incombent selon la loi et de s'assurer du respect des charges d'exécution qu'il avait inscrites au permis de construire. L'identification des conditions cantonales à vérifier lors du permis d'habiter ou d'utiliser est laissée à la responsabilité individuelle de chaque intervenant. Les services cantonaux procèdent dans certains cas à certains contrôles.

L'architecte-inspecteur procède à ses contrôles sur le chantier. La fréquence des suivis varie selon les chantiers, en fonction de leur complexité et du responsable des travaux ainsi que de la pratique des architectes-inspecteurs. Le niveau de documentation des suivis est variable selon les dossiers. Il dépend de l'inscription par l'architecte-inspecteur des suivis effectués et de ce qui a été fait à cette occasion. Le contenu est en effet laissé à la libre appréciation des architectes-inspecteurs. Dans les dossiers audités, l'information s'est avérée être de manière générale succincte. Chacun des autres intervenants gère son suivi de l'exécution des travaux de son côté.

S'il est constaté en cours de travaux que la construction ne sera pas conforme, les mesures prises varient en fonction de l'importance de la non-conformité. Des modifications mineures peuvent être approuvées par le Service sur base de plans exécutoires dûment signés. Si la non-conformité est plus importante sans être majeure et qu'exiger la mise en conformité ne serait pas proportionné, une réserve est inscrite au permis d'habiter ou d'utiliser. Dans le cas contraire, soit la mise en conformité est requise et contrôlée, soit une enquête complémentaire est ordonnée pour régulariser la

situation. L'architecte-inspecteur, qui est assermenté, peut ordonner si nécessaire l'arrêt des travaux et dénoncer, selon les cas, la situation à la Préfecture.

Phase 4 – Visite de fin des travaux et autorisation d'occuper les locaux

L'annonce de la fin des travaux doit être faite par le constructeur au moment où il estime les travaux terminés. Elle tient lieu de demande de permis d'habiter ou d'utiliser. Comme pour le début des travaux, ce sont parfois les informations d'autres services (ex : Contrôle des habitants suite à l'annonce d'une arrivée) ou les déplacements de l'architecte-inspecteur sur les différents chantiers de son secteur qui permettent à l'architecte-inspecteur d'être informé de la fin des travaux.

Pour éviter que les intervenants se déplacent alors que les travaux ne sont pas suffisamment terminés, certains architectes-inspecteurs effectuent à leur initiative une visite préalable avant de convoquer la visite de fin de travaux. Il arrive en effet régulièrement que les travaux ne soient pas achevés lorsque le constructeur, souhaitant pouvoir disposer de ses locaux, sollicite la visite.

L'architecte-inspecteur organise la visite de fin de travaux et convoque les autres intervenants concernés. Il est prévu que les différents intervenants s'inscrivent dans le logiciel pour participer à la visite de fin des travaux mais ce n'est pas forcément le cas. Par conséquent, pour être certain que tous les intéressés soient présents, l'architecte-inspecteur doit se baser sur les charges figurant au permis de construire et dans la synthèse CAMAC. L'architecte-inspecteur, les représentants de la Police du feu et du Service des eaux sont systématiquement présents, tout comme celui du Service des parcs et domaines qui vient toutefois seul ultérieurement si les aménagements extérieurs ne sont pas terminés. Les autres unités ne viennent pas systématiquement à la visite mais organisent leurs propres suivis.

Si tout ne peut pas être contrôlé lors de la visite ou que des mises en conformité sont à effectuer, l'architecte-inspecteur détermine si les locaux peuvent néanmoins être occupés. Dès lors que la sécurité et la salubrité sont assurées, l'autorisation est donnée oralement ou par le biais d'un « contrôle d'exécution » (cf. Annexe IX) selon la pratique des architectes-inspecteurs ou les besoins des constructeurs. L'architecte-inspecteur n'établit pas de procès-verbal de visite reflétant les vérifications effectuées ; dans certains cas, un procès-verbal de séance est demandé au constructeur. Les éléments qui, à ce stade, doivent encore être fournis ou mis en conformité pour occuper les lieux et/ou délivrer le permis d'habiter ou d'utiliser sont communiqués oralement au constructeur ou par une brève mention dans le « contrôle de l'exécution », document cosigné par l'architecte-inspecteur et l'adjointe responsable de l'AIC.

L'architecte-inspecteur et les autres intervenants suivent le dossier jusqu'à obtention de tous les éléments manquants et effectuent au besoin des visites supplémentaires pour s'assurer de la mise en conformité de la construction. Dans certains cas, des charges ou des réserves sont inscrites au permis d'habiter ou d'utiliser.

Phase 5 – Décision d'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser

Afin de s'assurer de la conformité finale de la construction, la procédure prévoit l'obtention par l'architecte-inspecteur AIC de la validation des différentes unités concernées par le biais d'une circulation électronique interne. Un délai de deux semaines est donné aux services pour répondre et formaliser leurs éventuelles charges ou réserves dans le logiciel. L'AIC indique relancer au minimum

une fois, deux fois la plupart du temps, les services qui n'ont pas répondu, puis, en l'absence de réponse, l'AIC considère que le service donne son feu vert et octroie le permis d'habiter ou d'utiliser. Dans certains dossiers, la circulation interne n'apparaît pas mais des suivis confirment la validation des points restants par les services. Les indications données par le SPSL sont particulièrement claires.

Dès lors que la circulation de fin de travaux est complète, l'architecte-inspecteur prépare le permis d'habiter ou d'utiliser (cf. Annexe X). Il valide les autres données du permis, à savoir le calcul de la taxe, le libellé des travaux réalisés et le destinataire du permis et de la facture. Il inscrit également dans le permis la date à partir de laquelle l'habitation ou l'utilisation de l'objet est autorisée. Dans les dossiers sélectionnés, la date prise en compte variait sensiblement. Pour certains permis, la date de l'autorisation d'occuper se situait plusieurs mois auparavant, ce qui en soi est contradictoire avec le sens du permis d'habiter ou d'utiliser selon la loi. Face à la variété de pratiques, l'AIC a convenu en 2017 que cette date serait désormais la date de validation par l'architecte-inspecteur, ce qui correspond au moment où la construction a été considérée comme conforme mais non à celui où l'occupation des locaux a été autorisée. L'inscription d'une telle date n'est pas une pratique courante dans les communes du canton et n'est pas nécessaire.

L'architecte-inspecteur transmet ensuite électroniquement le permis d'habiter ou d'utiliser à l'Unité cadastre en indiquant qu'il l'a validé.

Phase 6 – Délivrance du permis d'habiter/utiliser

L'Unité cadastre ajoute ses propres réserves au permis d'habiter ou d'utiliser. Le permis d'habiter ou d'utiliser est ensuite signé par le-la Conseiller-ère municipal-e en charge puis adressé au constructeur avec la facture de l'émolument administratif.

UN SUIVI SERRÉ DES TRAVAUX EFFECTUÉS MAIS DES BASES DE DÉCISION À RENFORCER

Comme mentionné, après le permis de construire, le BPC passe le relais à la section AIC pour que celle-ci conduise le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser et effectue les contrôles nécessaires. Ce transfert nécessite de la part des architectes-inspecteurs AIC la prise en main et la maîtrise de l'ensemble du dossier, ce qui représente une perte d'efficacité.

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser est ensuite bien rodé. Les étapes sont clairement définies et s'enchaînent de manière systématique.

Grâce à l'obtention du programme des travaux, les architectes-inspecteurs AIC peuvent planifier leurs contrôles. Leur présence sur le chantier au démarrage des travaux permet le rappel des obligations et des charges du permis de construire, ce qui favorise la conformité des travaux. Ils assurent ensuite un suivi serré de l'exécution des travaux en effectuant des contrôles réguliers, au-delà des étapes prévues par le RLATC, pour éviter que les travaux soient finalement non conformes. Près de 1'700 contrôles de chantiers sont ainsi réalisés chaque année par les six architectes-inspecteurs de l'AIC, ce qui correspond à une moyenne d'environ 5 interventions par dossier.

Phases de contrôles de chantiers réalisées

	2016	2015
Début démolition contrôlé	46	34
Début des travaux contrôlé	479	576
Etapas contrôlées (sauf début et fin)	732	591
Fin de travaux contrôlée	535	594
Total	1'792	1'795

Source : Rapport de gestion de la Ville de Lausanne, 2016

Assermentés, les architectes-inspecteurs bénéficient d'une très large autonomie et d'un important pouvoir de décision. Chacun développe sa manière de travailler. Le Service a formalisé le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser et établi certaines procédures de travail dans le but d'aider les architectes-inspecteurs sur des aspects particuliers (ex : réfection des façades, contrôle de l'exécution, dénonciation). Des directives ou outils guidant les vérifications à effectuer font toutefois encore défaut pour favoriser une harmonisation des pratiques et informer les nouveaux collaborateurs alors que des départs à la retraite s'annoncent et qu'une perte de savoir importante est attendue.

Tel qu'il est conçu, le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser ne garantit pas la vérification de toutes les conditions à l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser. Comme pour les permis de construire, le processus repose en grande partie sur le principe que chaque intervenant-e a procédé aux contrôles qui lui incombent et qu'en l'absence de remarques particulières la construction est conforme aux exigences légales et réglementaires applicables. Les architectes-inspecteurs assurent la coordination entre les différents intervenants techniques tout en laissant aux services la liberté de s'organiser. La traçabilité des vérifications effectuées et de leurs résultats est dépendante de l'activation des phases de contrôle et des informations inscrites dans Goéland par l'architecte-inspecteur et les autres intervenants. Un niveau variable de documentation a été observé dans les dossiers audités. Les bases de décision ne sont ainsi pas suffisantes pour garantir que les conditions à l'octroi du permis sont réunies lorsque celui-ci est délivré.

4.1.1.4. LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

L'intérêt porté à l'obtention des permis d'habiter ou d'utiliser étant moindre que pour les permis de construire, le risque de conflit d'intérêt est, de manière inhérente, plus faible que pour les permis de construire. Il ne peut toutefois être exclu, en particulier pour les établissements publics ou autres constructions soumise à une autorisation d'exploiter. L'objectivité des contrôles doit également être garantie dans le cadre de l'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser par une gestion adéquate du risque de conflits d'intérêts.

PROJETS DE TIERS

Comme le Service d'urbanisme, le Service d'architecture n'a pris de mesures particulières relatives à la gestion du risque de conflits d'intérêts auprès de ses collaborateurs-trices au-delà des prescriptions du Règlement. Au niveau de la Municipalité, l'obligation légale de récusation s'applique. Il s'agit d'éléments essentiels à la gestion du risque de conflits d'intérêts mais ils ne suffisent pas à constituer une gestion intégrée en la matière.

PROJETS COMMUNAUX

La problématique du conflit d'intérêt relatif à l'auto-délivrance d'un permis dans le cas de projets de construction communaux existe pour les permis d'habiter ou d'utiliser comme pour les permis de construire. Le processus d'octroi des permis d'habiter pour les trois projets communaux faisant partie de la sélection de dossiers examinée a été identique à celui appliqué aux projets de tiers. Rien n'indique que des contrôles n'aient pas été effectués ou que des non-conformités aient été tolérées. Sans pour autant constituer une différence de traitement par rapport aux dossiers de tiers, l'absence de documentation attestant des contrôles effectués nuit à la démonstration d'un processus mené en toute objectivité.

4.1.2. LES CONTRÔLES EFFECTUÉS EN VUE DE L'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

Délivrer une autorisation de construire implique de vérifier si le projet de construction est conforme aux multiples dispositions applicables, ce qui nécessite un investissement important de la part des Autorités et est source de contraintes pour les constructeurs. Pour garantir l'application effective du droit, il importe que l'effort se poursuive par le contrôle de conformité des constructions.

La Cour a sélectionné sept thématiques pour déterminer si la Ville de Lausanne vérifie la conformité des constructions aux plans autorisés et aux exigences légales. En préambule, il convient de relever qu'en raison de la documentation limitée des travaux de vérification effectués, la Cour a été en mesure de constater l'existence des contrôles mais pas de tous les éléments contrôlés.

4.1.2.1. LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DES TRAVAUX

L'AMIANTE



En cas de présence d'amiante révélée par le diagnostic joint à la demande de permis de construire, les travaux d'assainissement y relatifs doivent impérativement être effectués avant le début des travaux de construction et la Municipalité a la responsabilité de veiller à la conformité de leur exécution (art. 103a al.2 LATC).

Le RLATC ne comprenant initialement aucun article sur l'amiante, c'est la Directive édictée par le SIPAL qui a précisé les obligations de la Municipalité et requis l'obtention d'un diagnostic mis à jour après travaux. Au 1^{er} janvier 2017, cette obligation a été incluse dans le RLATC⁶³.

La Ville de Lausanne avait déjà mis en œuvre cette obligation en créant une charge au permis de construire (cf. chapitre 3.1.4.) pour la remise du diagnostic mis à jour avant l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser. Toutefois, la réception du diagnostic mis à jour n'apparaît pas dans le suivi des dossiers sélectionnés par la Cour. L'AIC a créé depuis une phase de contrôle spécifique dans le logiciel afin de mieux gérer l'obtention de ce document.

⁶³ Disposition introduite en même temps que la reprise par le SIPAL du contrôle qualité des diagnostics dans le cadre des permis de construire suite au constat fait par le Conseil d'Etat que ces diagnostics après travaux n'étaient souvent pas obtenus et la volonté du DSAS de renforcer la lutte contre l'effet de l'amiante.

L'IMPLANTATION



La Municipalité doit vérifier l'implantation des constructions dès lors que le maître d'ouvrage l'a avisée de l'établissement des gabarits délimitant l'implantation puis lorsque l'ouvrage atteint le niveau de la première dalle (art. 77 al.1 et 2 RLATC).

Ces deux contrôles sont de la responsabilité de l'Unité cadastre. Leur réalisation, effectuée indépendamment du Service d'architecture, est attestée par l'inscription de la date du contrôle dans le logiciel par l'Unité cadastre. A l'exception de trois dossiers, tous les dossiers de la sélection examinée font état de ces deux contrôles. En livrant son préavis en vue de l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser, l'Unité cadastre confirme toutefois la conformité de l'implantation.

LE RACCORDEMENT DES CANALISATIONS



La Municipalité est tenue de procéder à un contrôle à fouille ouverte du raccordement correct des canalisations d'évacuation d'eaux claires et d'eaux usées afin d'éviter toute pollution des eaux claires (l'art. 77 al.4 RLATC).

Le contrôle des installations d'alimentation en eau potable et d'évacuation des eaux usées est de la responsabilité du Service de l'eau. Contrairement aux contrôles d'implantation, le contrôle à fouille ouverte n'apparaît pas comme une phase de contrôle dans le logiciel. Il s'effectue indépendamment du Service d'architecture, sur avis de la fin des fouilles de la part du constructeur. La réalisation de ce contrôle n'est pas traçable; elle est implicitement confirmée par le préavis délivré par le Service de l'eau après la visite de fin des travaux. Le Service participe en effet à la visite de fin de travaux pour vérifier le séparatif entre eaux météoriques et eaux usées, les ouvrages de gestion des eaux claires (rétention, toitures végétalisées,..), les surfaces perméables et imperméables, les éventuels séparateurs à graisse ou hydrocarbure et d'une manière plus générale les ouvrages de collecte des eaux claires.

L'UTILISATION RATIONNELLE DE L'ÉNERGIE



Après avoir contrôlé la conformité du projet de construction aux dispositions LVLEne dans le cadre du permis de construire, le respect des éléments du bilan thermique doit également être vérifié lors des travaux (art. 17 LATC, art. 79 al.1 let. a RLATC). Ce contrôle est indispensable pour garantir que les buts poursuivis par la LVLEne en matière d'économie d'énergie puissent être atteints et que, selon les cas, le bonus de 5% dans le calcul du coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol ne soit plus légitime.

Lorsqu'un bonus de 5% de surface d'utilisation est octroyé, une charge est inscrite au permis de construire rappelant que le bâtiment doit impérativement atteindre les performances énergétiques supérieures aux normes en vigueur et requérant la présentation d'un certificat « Minergie » pour la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser. Cette condition a effectivement été satisfaite dans le seul dossier de la sélection concerné.

La charge avertit également le constructeur que des contrôles par pointage peuvent être effectués sur le chantier et que si le bâtiment devait ne pas respecter les critères fixés, l'Autorité pourrait faire arrêter la construction et demander une mise en conformité. Les permis d'habiter ou d'utiliser de la sélection auditée ont été délivrés sans que la conformité aux valeurs énergétiques autorisées par les permis de construire n'ait été confirmée. En ne prévoyant pas de contrôle systématique du respect des dispositions LVLene, la Ville de Lausanne ne remplit pas ses obligations en la matière. Aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit la possibilité de contrôles par sondages ; la satisfaction des conditions d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser doit être vérifiée systématiquement.

4.1.2.2. LA VISITE DE FIN DES TRAVAUX

La visite de fin des travaux doit confirmer que la construction réalisée correspond effectivement au projet mis à l'enquête et autorisé par le permis de construire de même qu'elle satisfait aux conditions fixées par la loi et les règlements.

LA SÉCURITÉ



La vérification de la sécurité de la construction comprend le contrôle du respect de la norme SIA 358 relative aux gardes-corps ainsi que la vérification de l'absence de dangers à l'extérieur. Elle incombe à l'architecte-inspecteur de l'AIC. Les vérifications à ce propos se déduisent des éventuelles remarques justifiant le refus du permis d'habiter ou d'utiliser, mais il n'est pas possible de constater la systématique du contrôle.

LA SALUBRITÉ



La conformité de la construction aux dispositions relatives à la salubrité fait également partie des contrôles incombant à l'architecte-inspecteur de l'AIC, sauf en cas d'élément particulier. La documentation présente dans les dossiers audités n'a pas permis à la Cour de constater l'exécution du contrôle. Aucune remarque n'a été formulée sur ce point dans les permis d'habiter ou d'utiliser examinés.

LA SUPPRESSION DES BARRIÈRES ARCHITECTURALES



Dans le cadre de l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser, le contrôle des exigences relatives à la suppression des barrières architecturales consiste d'une part à vérifier la conformité de la construction aux plans du permis de construire et aux charges qui l'assortissent, mais aussi à procéder certaines vérifications additionnelles, qui ne pouvaient être effectuées sur plans .

Dans les dossiers audités, l'exécution de ces vérifications doit généralement se déduire du feu vert donné par les architectes-inspecteurs lors de la visite de fin de travaux ou parfois des réserves inscrites au permis d'habiter. Les contrôles s'effectuent en effet à différents moments du suivi de la construction mais sont rarement explicitement mentionnées dans les suivis correspondants dans le logiciel. La phase de contrôle « suppression des barrières architecturales » paramétrée dans le

système est de manière générale peu utilisée. La documentation présente dans les dossiers sélectionnés n'a ainsi pas permis à la Cour de constater l'exécution systématique du contrôle.

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

L'AUTORISATION D'OCCUPER LES LOCAUX

Si lors de la visite de fin de travaux, l'architecte-inspecteur établit que les travaux sont insuffisamment achevés, constate des non-conformités à la législation ou au permis de construire ou que des documents manquent, il ne délivre pas le permis d'habiter ou d'utiliser.

Pour cette raison, plusieurs des dossiers sélectionnés comprenaient un contrôle d'exécution mentionnant expressément l'autorisation d'habiter ou d'utiliser les locaux en attendant l'octroi du permis. La documentation présente dans les dossiers ne permet en revanche pas de déterminer si les locaux étaient déjà occupés à ce moment-là ou, pour les autres dossiers, avant l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser.

Les grands projets de construction engendrent également une problématique. Il est en effet difficilement envisageable de ne pas autoriser l'occupation des premiers objets terminés en attendant la fin des travaux du dernier objet. Dans ces cas-là, l'occupation des locaux est autorisée soit par un « contrôle d'exécution », soit par un permis d'habiter partiel, selon les architectes-inspecteurs. Ce phénomène est récent et s'est développé avec les grands projets de création de logements.

Face à la réalité du terrain qui veut que les occupants ne puissent pas forcément, pour des raisons pratiques et/ou financières, attendre la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser, cette forme d'autorisation intermédiaire, non prévue par la loi, a été introduite pour éviter que les derniers éléments obligatoires nécessaires à la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser bloquent l'occupation des locaux alors que la sécurité des occupants n'est pas affectée. Toutefois, les vérifications relatives aux aspects de sécurité de la construction et de son extérieur, déterminantes vis-à-vis de la responsabilité portée par la Municipalité, ne sont pas systématiquement documentées.

Un dossier relatif à une crèche a par ailleurs mis en évidence un problème de coordination des procédures. En effet, les crèches ont besoin d'une autorisation d'exploiter délivrée par l'OAJE. Celui-ci effectue sa visite indépendamment de la Commune. Le permis d'habiter pouvant être retardé pour des arbres manquants, l'OAJE a délivré l'autorisation d'exploiter après que l'architecte-inspecteur a autorisé l'utilisation mais avant l'émission du permis d'habiter ou d'utiliser qui mentionne par ailleurs une date postérieure à l'autorisation de l'OAJE pour l'autorisation d'occuper les locaux.

LA DÉLIVRANCE DU PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

La délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser n'intervient en principe que lorsque les différents problèmes relevés ont été résolus. Dans certains cas toutefois, les permis d'habiter ou d'utiliser sont assortis de charges ou de réserves. Les charges sont destinées à rappeler un élément du permis de construire et sont de nature permanente. Les réserves doivent porter sur un point résiduel à résoudre qui peut disparaître une fois contrôlé et donner lieu à la réédition du permis d'habiter ou d'utiliser sans réserves à la demande des constructeurs.

Réserves

L'Unité cadastre rappelle au constructeur, sous forme de réserves, ses obligations concernant la mise à jour du Registre foncier, l'apposition et l'entretien d'une plaque de numérotation ou la remise en état des points limites déplacés lors du chantier. Certains permis sélectionnés comprenaient également des réserves formulées par le Service des parcs et domaines concernant l'approbation des aménagements extérieurs, la reprise effective des arbres impactés par le chantier ou la plantation ultérieure des arbres prévus. Le Service d'architecture n'en met quant à lui en principe pas, si ce n'est pour attirer l'attention sur des aspects de sécurité, tels que la mise aux normes des garde-corps lors de prochains travaux de rénovation.

Les services ayant émis les réserves sont mentionnés sur le permis d'habiter ou d'utiliser et il leur incombe de procéder aux éventuels contrôles nécessaires. Le Service d'architecture ne suit plus ces dossiers. Le principe de l'inscription de points restant à contrôler est contraire aux exigences légales de délivrance d'un permis d'habiter ou d'utiliser. Cette pratique s'explique toutefois par les délais parfois longs nécessaires à la levée de certaines charges et par la pression à l'occupation des locaux. Sans suivi de la part du Service d'architecture, il est toutefois possible que les points restants ne soient jamais réglés.

A l'exception des réserves formulées par l'Unité cadastre, les exigences posées ne font pas référence aux bases légales ou réglementaires qui les fondent. Dans un dossier de la sélection audité, le SPADOM a exigé des arbres fruitiers de certaines variétés alors qu'il avait indiqué plus tôt au constructeur que ce n'était pas une obligation. Le permis ne mentionne par ailleurs aucune voie de recours contre ces exigences.

Charges

Pour ce qui est des charges figurant dans les permis sélectionnés, elles concernaient notamment des non-conformités pour lesquelles il a été renoncé à demander des modifications à certaines conditions ou le report des charges du permis de construire à une partie des travaux dont l'exécution a été différée dans le cas de projets se déroulant en plusieurs étapes.

4.2. LA DURÉE DU PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

4.2.1. LA GESTION DES DÉLAIS

LES DÉLAIS CIBLES

Le suivi de l'exécution des travaux ne fait l'objet d'aucun délai dans la loi, les contrôles sur les chantiers devant se faire en fonction de l'avancement des travaux. En revanche, la loi a prévu un délai de 15 jours à compter du dépôt de la demande de permis d'habiter pour que la Municipalité décide de son octroi ou refus. Comme pour les permis de construire, il s'agit d'un délai d'ordre.

Contrairement au processus d'octroi des permis de construire, aucun objectif de durée des procédures n'a été défini pour le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser.

LE SUIVI DES DÉLAIS AU NIVEAU DES DOSSIERS

Le suivi des dossiers incombe aux architectes-inspecteurs. Concernant les contrôles qu'il a à effectuer, chacun met en place le suivi qu'il estime nécessaire, en s'aidant des fonctionnalités du logiciel (édition de rapports, fonctions de rappel,...). Pour ce qui est des vérifications attendues des autres services, les intervenants ont un délai de deux semaines pour rendre leurs préavis et en l'absence de réponse de leur part malgré les rappels, l'AIC délivre le permis d'habiter ou d'utiliser. Des tableaux de bord permettant de suivre les délais et d'effectuer les relances nécessaires sont à disposition des architectes-inspecteurs et de leur hiérarchie dans le logiciel. Les responsables de l'AIC indiquent éditer ponctuellement, au moins une fois par an, un état de situation. Les contrôles ainsi effectués ne sont pas traçables.

Le suivi exercé n'est pas suffisant. En effet, plusieurs permis d'habiter ou d'utiliser de la sélection ont été délivrés dans un délai excessif, non justifié par des facteurs externes.

LE SUIVI DES DÉLAIS AU NIVEAU GLOBAL

La section AIC n'a pas développé d'indicateurs ou de statistiques portant sur la durée des procédures d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser.

4.2.2. LA DURÉE DU PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

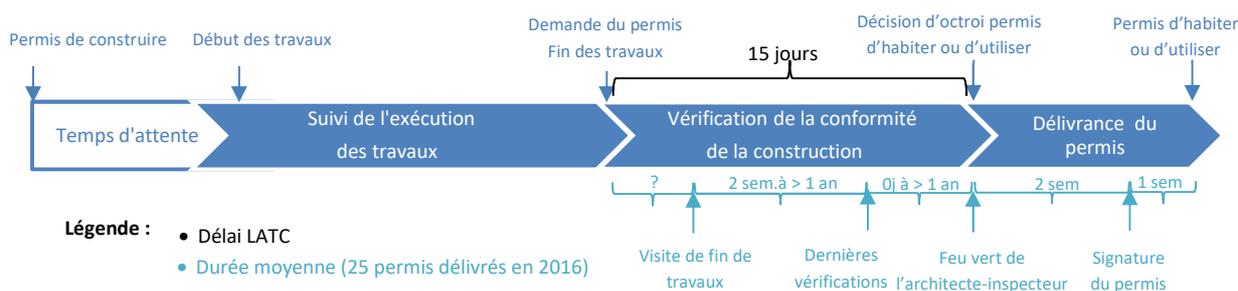
DES DONNÉES INSUFFISAMMENT FIABLES POUR ÉTABLIR UNE STATISTIQUE

Le délai de délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser se mesure entre la date de dépôt de la demande de permis d'habiter ou d'utiliser, soit en pratique par l'annonce par le constructeur de la fin des travaux, et la délivrance du permis. La Cour n'a pas été en mesure d'établir de statistiques globales concernant le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser. D'une part, la date d'annonce de fin des travaux n'est pas recensée par le logiciel. D'autre part, les données extraites du logiciel concernant la date de visite de fin de travaux et la date du permis n'étaient pas suffisamment fiables.

UNE DURÉE GLOBALE POUVANT ALLER D'UN MOIS À PLUS D'UNE ANNÉE

Il apparaît que le délai de 15 jours pour octroyer le permis à compter de la demande adressée par le constructeur ne peut en principe être tenu par la Ville de Lausanne. La majorité des permis d'habiter ou d'utiliser sont délivrés plus de 2 mois après la demande du constructeur. La plus longue procédure parmi la sélection de dossiers examinée a duré 2 ans et demi. Sur la base des vingt-cinq dossiers sélectionnés, la Cour a néanmoins pu analyser les sources de durée des procédures et avoir un aperçu de la durée des différentes étapes (cf. Figure 25).

Figure 25 - Délai légal et durée du processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser



Source : Cour des comptes

La responsabilité de la durée des procédures est partagée entre les constructeurs et la Commune.

Responsabilité des constructeurs

Plusieurs échanges avec le constructeur et des visites successives sont souvent nécessaires pour que la construction puisse être déclarée conforme aux plans d'enquête et au permis de construire, ainsi qu'à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires.

Premièrement, les constructeurs annoncent fréquemment (neuf dossiers sur vingt-cinq) la fin des travaux, alors que les travaux ne sont en réalité pas terminés. Il s'agit généralement d'achever les aménagements extérieurs, car différentes raisons peuvent retarder leur finalisation mais les propriétaires souhaitent pouvoir disposer des locaux terminés sans attendre.

Ensuite, certains travaux s'avèrent non conformes aux permis de construire. Ces non-conformités impliquent soit des modifications de la part du constructeur et par conséquent un contrôle supplémentaire, soit une nouvelle enquête publique. La moitié des dossiers sélectionnés sur les vingt-cinq présentaient des non-conformités. Pour trois d'entre eux, une enquête complémentaire a été jugée nécessaire, ce qui a pris entre 9 mois et 2 ans. Pour les autres, il a fallu entre 3 et 6 mois pour que les adaptations nécessaires soient effectuées et contrôlées.

Enfin, dans un quart des dossiers, des documents manquaient et il a fallu au constructeur entre 1 semaine et 6 mois pour les fournir.

Responsabilité de la Commune

Le temps nécessaire à l'organisation de la visite et la convocation des différents services n'a pu être quantifié, faute d'informations dans les dossiers. Il en va de même pour le temps mis par les différents intervenants communaux pour traiter les informations reçues du constructeur concernant les points ouverts suite à la visite de fin de travaux.

On constate toutefois qu'un temps significatif peut s'écouler entre le moment où la dernière information est fournie ou le dernier contrôle effectué et la validation du permis d'habiter ou d'occuper de l'architecte-inspecteur. Lorsque la confirmation du feu vert a été demandée aux autres services, il a fallu 2 à 3 semaines pour avoir toutes les réponses. Dans 60% des dossiers sélectionnés, une semaine a suffi pour que l'architecte-inspecteur valide le permis, mais il a fallu entre 1 mois et 2 ans pour les autres dossiers.

Enfin, l'Unité cadastre met environ deux semaines à compter de cette validation pour compléter, éditer et faire signer les permis d'habiter ou d'utiliser, puis une semaine pour l'envoyer au constructeur.

4.3. RÉPONSE À LA QUESTION D'AUDIT

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser permet-il de délivrer ces permis dans les meilleurs délais tout en assurant la légalité des constructions ?

CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES CONSTRUCTIONS AUTORISÉES

La Ville de Lausanne dispose des compétences indispensables à l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser. Des architectes-inspecteurs, pour la plupart expérimentés, suivent l'exécution des travaux et assurent la coordination avec les autres services spécialisés concernés.

Le processus mis en place assure une systématique et vise la conformité finale de la construction à toutes les dispositions légales et réglementaires. Un suivi serré et de proximité est effectué par les architectes-inspecteurs grâce à l'obtention du programme des travaux, à la participation aux séances de démarrage des travaux ainsi qu'aux visites sur le chantier. Chaque architecte-inspecteur développe néanmoins sa manière de procéder. Certains anticipent la visite de fin de travaux en faisant plus de visites durant le chantier, d'autres non. Certains émettent un « contrôle d'exécution », cosigné par la responsable de l'AIC, suite à la visite de fin de travaux, d'autres pas forcément. Les architectes-inspecteurs coordonnent le suivi des autres services mais ceux-ci gardent une autonomie importante sur le déroulement des contrôles et le bouclage des dossiers.

Le système de contrôle interne n'est pas assez développé pour garantir que tous les contrôles nécessaires sont effectués et que chaque construction pour laquelle un permis d'habiter ou d'utiliser est délivré est conforme à toutes les dispositions applicables. En particulier le lien entre les contrôles effectués par les différents intervenants et les exigences légales de vérification n'est pas établi. Comme pour les permis de construire, le processus repose sur le principe que chaque intervenant-e a procédé aux contrôles qui lui incombent et qu'en l'absence de remarques particulières, la construction est conforme aux exigences légales et réglementaires applicables. La documentation des contrôles est limitée. Les bases de décision ne sont ainsi pas suffisantes pour garantir que les conditions à l'octroi du permis sont réunies lorsque celui-ci est signé par la Directrice.

Les contrôles d'implantation et de raccordement des canalisations sont de la responsabilité des services concernés, qui donnent leur feu vert avant l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser. La sécurité et la salubrité sont du ressort de l'architecte-inspecteur et du SPSL lors de la visite de fin de travaux. La conformité aux exigences en la matière est exigée pour autoriser l'occupation des locaux. Le contrôle de la suppression des barrières architecturales doit quant à lui être effectué par l'architecte-inspecteur au cours de ses différentes visites sur les chantiers. Ces différentes vérifications ne sont toutefois pas traçables. Concernant la vérification du respect des valeurs du justificatif thermique, la Ville de Lausanne n'a pas pris entièrement ses responsabilités en prévoyant des contrôles sur le chantier uniquement par sondage. Enfin, malgré la charge portée au permis de construire concernant l'exigence d'un diagnostic amiante mis à jour après travaux d'assainissement, l'obtention de ce document n'apparaissait pas dans les dossiers de la sélection de permis d'habiter ou d'utiliser délivrés en 2016. La création d'une phase de contrôle spécifique dans le logiciel doit permettre d'améliorer le suivi de cette exigence.

Étant donné la durée des procédures d'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser et la nécessité parfois impérative pour le constructeur de pouvoir disposer des locaux, une autorisation d'occuper est

délivrée dès lors que l'architecte-inspecteur conclut à la salubrité et à la sécurité de la construction et de ses abords. La visite de fin de travaux est vue comme ayant pour but d'autoriser ou non l'occupation alors que le permis d'habiter ou d'utiliser atteste de la conformité finale de la construction. Cette pratique, qu'on retrouve dans d'autres communes, n'est pas conforme à la loi. La démonstration que la sécurité est suffisante fait défaut et expose la Municipalité à un risque quant à sa responsabilité en cas de problème avant l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser. Certains permis comprennent également des réserves lorsque certains contrôles doivent encore avoir lieu pour s'assurer du respect effectif final de certaines charges au permis de construire mais que trop de temps risque de s'écouler. Ce principe est également contraire aux dispositions légales régissant l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser. Les bases légales de ces réserves ne sont pas mentionnées et aucune voie de recours n'est prévue. Certaines réserves peuvent être excessives. Enfin dans certains cas, les réserves sont utilisées pour rendre le constructeur attentif à certaines exigences à satisfaire ultérieurement. Bien qu'on puisse comprendre la pertinence de ces remarques, elles n'ont pas lieu d'être dans les permis d'habiter ou d'utiliser.

DURÉE DU PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser prend entre 1 mois et plus d'une année. Le délai d'ordre de 15 jours fixé par la LATC entre la demande de permis et l'octroi du permis ne peut être tenu, compte tenu du rythme du processus d'octroi communal et des suivis successifs rendus nécessaires par des travaux non conformes, inachevés ou par des documents manquants. Le délai minimal d'un mois ne paraît pas excessif pour une administration de la taille de Lausanne. Dans les autres cas, il faut relever que la Commune dispose de peu de moyens pour obtenir rapidement des constructeurs le règlement des points en suspens. Un suivi régulier des dossiers fait défaut et conduit dans certains cas, compte tenu de la charge de travail, à des délais conséquents alors qu'il ne reste plus à l'architecte-inspecteur qu'à octroyer le permis d'habiter ou d'utiliser. Le traitement administratif des permis par l'Unité Cadastre prend encore deux à trois semaines pour que le permis soit délivré.

CONCLUSION

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser assure un suivi serré de l'exécution des travaux. Certaines améliorations sont toutefois nécessaires (cf. chapitre 6 « Conclusions et recommandations ») pour pouvoir garantir la conformité de chaque construction pour laquelle un permis est délivré mais aussi une égalité de traitement. Tout en reconnaissant que la Ville est particulièrement tributaire de la réactivité des constructeurs, la durée des procédures n'est pas optimale. Elle induit l'octroi d'autorisations d'occuper avant la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser, ce qui n'est pas conforme à la loi.

5. RÉSULTATS DE L'AUDIT – L'OPTIMISATION DES TARIFS DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS

5.1. LES TARIFS PRATIQUÉS

UNE PRESTATION, PLUSIEURS ÉMOLUMENTS

En application de l'art. 17 LATC et de l'art. 8 RPGA, un tarif en vigueur depuis mai 2010 (cf. Tableau 2) fixe les tarifs des émoluments pour les permis de construire et de transformer, les permis d'habiter et autres prestations de police des constructions et sert de base à la facturation des émoluments accompagnant les permis délivrés.

Tableau 2 - Tarif des émoluments administratifs pour des constructions soumises à enquête publique

Demande préalable pour l'obtention d'un permis de construire	30% de la taxe d'un permis de construire, minimum CHF 300, maximum CHF 900 Si l'examen est particulièrement long ou complexe, fixé de cas en cas, maximum CHF 3'000
Permis de construire et de transformer	
- Logement	1.3 % du coût CFC2, minimum CHF 300
- Autres constructions	2.6 % du coût CFC2, minimum CHF 300 + frais d'insertion et de publication
Retrait d'un dossier en cours d'examen ou refus du permis de construire	50% de la taxe prévue pour le permis de construire, minimum CHF 300 + frais d'insertion et de publication
Permis d'habiter	10% de la taxe du permis de construire, minimum CHF 150 et maximum CHF 2'500

Source : Cour des comptes, sur base du tarif en vigueur depuis mai 2010

Au 1^{er} janvier 2017 est entré en vigueur un nouveau tarif relatif aux émoluments administratifs liés à la prévention des incendies et de la police du feu (cf. Tableau 3), fondé sur les art. 10 et 11 du Règlement sur la police du feu et de l'art. 9 al. 4 du Règlement général de police. Ces émoluments sont facturés directement par SPSL, séparément des premiers.

Tableau 3 - Tarif des émoluments administratifs liés à la prévention des incendies et de la police du feu

Charges en vue de l'obtention du permis de construire	Montant fixe selon une table fonction de la tranche dans laquelle se situe le CFC2 et de la compétence communale ou cantonale ⁶⁴		
	Compétence :	Communale	Cantonale
	Jusqu'à CHF 200'000	CHF 200	CHF 100
	CHF 200'000 - 999'999	CHF 500	CHF 250
	CHF 1'000'000 - 2'999'999	CHF 1'500	CHF 600
	CHF 3'000'000 - 9'999'999	CHF 2'500	CHF 1'000
	Dès 10 millions	CHF 5'000	CHF 2'000
Contrôles en vue de l'obtention du permis d'habiter/d'utiliser	Montant fixe selon une table fonction de la compétence communale ou cantonale ⁶⁴		
		Communale	Cantonale
	1 ^{er} contrôle	CHF 150	CHF 250
	Par contrôle supplémentaire	CHF 300	CHF 600
	Dénonciation	CHF 300	CHF 600

Source : Cour des comptes, sur base du tarif en vigueur depuis janvier 2017

L'absence de politique tarifaire globale et de service leader en matière de police des constructions a ainsi pour effet que différents émoluments administratifs sont perçus auprès des propriétaires pour les prestations d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser. Les services

⁶⁴ Lorsque la demande porte sur un objet figurant dans la liste des ouvrages, activités, équipements et installations qui doivent faire l'objet d'une autorisation ou d'une approbation par l'autorité cantonale (cf. annexe II RLATC), seul l'émolument pour l'objet de compétence cantonale est perçu.

peuvent facturer des émoluments pour leurs interventions dans ces processus (examens préalables, analyse des demandes de permis de construire, contrôles de l'exécution des travaux), en sus du forfait prévu par les tarifs en vigueur du BPC et de l'AIC.

Les processus d'octroi des permis de construire comme celui des permis d'habiter ou d'utiliser nécessitent l'implication de plusieurs services communaux différents en raison de l'organisation mise en place par la Commune. Le propriétaire requérant une autorisation sollicite toutefois une seule prestation : la délivrance d'un permis. Pour une question de transparence mais aussi de stratégie tarifaire, il serait souhaitable que les tarifs soient établis selon une logique de prestation et non de prestataire. D'autant que, dans le cas présent, le propriétaire est amené à penser que le premier tarif ci-dessus, étant donné son intitulé, couvre l'ensemble des prestations de la Commune.

UNE BASE RÉGLEMENTAIRE INSUFFISANTE

Les tarifs ci-dessus se fondent sur des dispositions réglementaires communales⁶⁵ qui prévoient que les émoluments font l'objet d'un barème établi par la Municipalité. Les tarifs en vigueur (cf. Tableau 2 et Tableau 3 à la page précédente) sont ainsi constitués de décisions municipales approuvées par les Départements cantonaux compétents.

Cette base réglementaire est insuffisante sur le plan du principe de légalité. En d'autres termes, le Conseil communal aurait dû être appelé à se prononcer, si ce n'est sur les tarifs, au moins sur les éléments essentiels du financement des prestations de police des constructions. En effet, en application de la jurisprudence actuelle et de la LICom (cf. chapitre 1.4), le cercle des assujettis, l'objet et la base de calcul des émoluments au minimum doivent figurer dans un Règlement spécifique adopté par le Conseil communal et approuvé par le Département du Territoire et de l'Environnement. Le Conseil communal, s'il le souhaite, peut en revanche déléguer la détermination des tarifs à la Municipalité, ce qui facilite notamment leur adaptation future.

DES TARIFS PRATIQUÉS PARTIELLEMENT CONFORMES AUX TARIFS EN VIGUEUR

Au travers de la sélection de dossiers effectuée, la Cour a examiné si les émoluments relatifs aux permis de construire et aux permis d'habiter ou d'utiliser sont établis conformément au tarif en vigueur (cf. Tableau 2). Le tarif de la police du feu étant entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, postérieurement à la délivrance des permis de la sélection de dossiers examinée, son application n'a pas été audité.

Demandes préalables en vue de l'obtention d'un permis de construire

Il existe deux types de demandes préalables qu'un constructeur peut adresser à la Commune (cf. chapitre 3.1.1.3) :

- a) L'autorisation préalable d'implantation (API) au sens de l'art. 119 LATC : formelle, une telle demande a pour but d'obtenir une première autorisation partielle concernant l'implantation du bâtiment ; elle fait l'objet d'une circulation interne similaire aux demandes de permis de construire et débouche sur une décision municipale.

⁶⁵ Sur l'art. 8 RPGA pour le tarif des prestations du BPC et de AIC et sur les art. 9 du Règlement général de police et les art. 10 et 11 du Règlement de la police du feu pour le tarif de SPSL

- b) Les demandes d'examen préalable d'un avant-projet de construction : sans exigences formelles, ces demandes sont effectuées par les constructeurs en amont d'une demande de permis de construire afin d'anticiper des difficultés éventuelles en validant certains aspects et peuvent être adressées au BPC ou à d'autres services communaux directement ; il peut s'agir soit de séances, sans procès-verbal, soit d'une demande écrite donnant lieu à une réponse écrite mais sans consultation systématique des autres services et sans décision municipale.

L'absence de qualification de la prestation de « demande préalable » laisse une marge d'interprétation pour l'application du tarif. En pratique, ce tarif est facturé par le BPC pour les quelques demandes par année d'« autorisation préalable d'implantation » au sens de l'art. 119 LATC. Vu ce qu'induit cette prestation, la perception d'un émolument basé sur une fraction de celui perçu pour une demande de permis de construire est cohérente. Depuis 2016, le BPC facture toutefois aussi un émolument forfaitaire de CHF 300 pour chaque demande d'examen préalable d'un avant-projet de construction (cf. b) ci-dessus), qu'elle soit écrite ou orale. Lorsqu'il y a plusieurs sollicitations successives, l'émolument est plafonné à CHF 3'000. Ce faisant, le BPC facture pour ces prestations des émoluments respectant les seuils prévus par le tarif de « demande préalable » et adaptés au caractère plus restreint de la prestation mais un tarif dédié fait défaut.

Permis de construire

L'émolument relatif aux permis de construire se détermine à partir du montant estimé des travaux (CFC2) annoncé par le constructeur. Contrairement à la pratique de certaines autres communes du canton, le montant de l'émolument n'est pas réajusté au coût final de construction. Toutefois, en confiant le calcul de l'émolument à l'architecte-inspecteur du Service d'architecture procédant à certains aspects de l'analyse de la demande de permis de construire, le BPC tient compte du fait que les architectes sont mieux à même de juger de la vraisemblance du montant annoncé par le constructeur et d'appliquer le tarif différencié (logements et autres constructions) aux constructions d'affectation mixte. L'émolument à facturer est inscrit par l'architecte-inspecteur dans le logiciel mais rien n'atteste de la vérification de la vraisemblance du montant CFC 2 dans les dossiers audités.

Sur la base de la sélection de dossiers examinée, les émoluments administratifs relatifs aux permis de construire sont calculés conformément aux tarifs en vigueur (cf. Tableau 2) à l'exception d'un émolument de CHF 20 prélevé en sus au titre de « Frais administratifs divers » par la comptabilité pour l'émission et l'envoi de la facture sans que ce soit prévu par le tarif. L'ajout de ce montant ne contrevient pas au principe de couverture des coûts, mais vu le caractère forfaitaire de l'émolument relatif au permis de construire, on pourrait s'attendre à ce qu'il y soit inclus.

A noter que les taxes suivantes, non mentionnées par le tarif, sont également prélevées en même temps que l'émolument administratif, pour du matériel lié à l'octroi du permis de construire :

- a) une taxe pour la fourniture d'un panneau d'enquête publique (CHF 20/pièce), selon l'art. 8 RPGA
- b) une taxe pour la confection et la délivrance des plaques de numérotage des bâtiments (CHF 60 ou 120, selon qu'il s'agit d'une nouvelle numérotation ou d'une plaque de remplacement), en application de l'art. 93 du Règlement général de police et sur la base du tarif municipal en vigueur depuis le 13 avril 2015.

Permis d'habiter ou d'utiliser

Les émoluments administratifs facturés pour les permis d'habiter ou d'utiliser sont conformes au tarif en vigueur.

5.2. L'OBJECTIF DE COUVERTURE DES COÛTS

Décider dans quelle proportion les coûts de la police des constructions doivent être financés par les constructeurs ou à l'inverse par la collectivité est un choix en opportunité. Dans la perspective d'optimiser les ressources communales, cette décision devrait néanmoins résulter d'une analyse et d'une pesée d'intérêts de la part de la Municipalité.

Une telle analyse n'est pas disponible concernant les tarifs en vigueur. Ces tarifs n'ont pas été mis en relation avec les coûts des prestations de la police des constructions (cf. chapitre 5.1.3) et aucun objectif de couverture des coûts n'a été défini, que ce soit pour les constructions avec enquête publique en particulier ou pour toutes les prestations de police des constructions.

Certains services, dont le Service d'architecture, ont récemment entrepris d'établir de nouveaux tarifs pour améliorer la couverture de leurs coûts. Ces démarches s'effectuent toutefois indépendamment les unes des autres, sans qu'une stratégie globale de couverture des coûts ait été établie.

5.3. LE DEGRÉ EFFECTIF DE COUVERTURE DES COÛTS

DES COÛTS DES PRESTATIONS DE POLICE DES CONSTRUCTIONS INDÉTERMINÉS

L'activité de police des constructions comprend différentes prestations, principalement la délivrance d'autorisations de construire et le suivi de l'exécution des travaux. A Lausanne, un grand nombre d'unités organisationnelles sont sollicitées dans ce cadre. Chaque Direction gère ses propres ressources et la Municipalité ne dispose à ce jour d'aucune vision globale des ressources affectées (ETP) à la police des constructions.

Tableau 4 – Ressources affectées à la police des constructions

Tâches et prestations		URB – BPC					ARCH – AIC			16 autres unités
		Direction		BPC-admin	BPC-tech	BPC-HYG	Direction		AIC-Tech	
		URB	BPC				ARCH	AIC		
Police des constructions	Travaux - art. 103 LATC									
	- Demandes préalables	(X)	(X)	(X)	X	X	(X)	X	X	X
	- Permis de construire	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	- Permis d'habiter	-	-	-	-	X	-	-	X	X
	Travaux – art. 68a RLATC									
	- Déterminations	X	X	X	-	-	-	-	-	X
	- Contrôles d'exécution	-	-	-	-	X	-	-	X	X
Sécurité des chantiers	-	-	-	-	-	-	-	X	-	
Travaux non autorisés	-	-	-	-	-	X	X	X	-	
Hygiène de l'habitat (plaintes sur la salubrité)	X	X	X	-	X	-	-	-	-	
Autres (renseignements, statistiques de la construction, archivage,....)	-	-	-	-	-	X	X	X	-	
Autres missions	X	-	-	-	X	X	-		X	

Source : Cour des comptes

Le BPC se consacre quasi entièrement à des tâches de police des constructions⁶⁶, l'AIC entièrement. Ces deux unités, respectivement responsables des processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, représentaient 24.4 ETP⁶⁷ au 31 décembre 2016. En fonction notamment du volume de dossiers les concernant, de l'étendue et de la complexité des exigences légales applicables, des ressources à leur disposition et de leur politique de contrôle, les nombreuses autres unités organisationnelles impliquées dans ces processus peuvent aussi consacrer des ressources plus ou moins conséquentes à la police des constructions. Ces ressources ne sont toutefois pas recensées. Au vu du nombre d'unités concernées et de l'importance de certaines d'entre elles dans les processus d'octroi, le cumul de ces ressources n'est a priori pas négligeable.

La problématique de la méconnaissance des ressources allouées se retrouve au niveau des différentes prestations. En particulier, la Ville ne connaît pas les ressources consacrées aux projets de construction de minime importance (déterminations et contrôles d'exécution) ou aux examens préalables, qui ne sont pas des prestations exigées par la loi.

En conséquence, les coûts relatifs aux préavis fournis par les nombreuses autres unités organisationnelles dans les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser ne sont pas refacturés au BPC et à l'AIC. Les Services industriels se voient toutefois rétrocéder un montant forfaitaire de 23% de l'émolument du permis de construire pour la vérification de la conformité des permis de construire aux dispositions LVLEne. Si des refacturations internes systématiques permettaient de fournir une image plus fidèle des comptes des services, ces comptabilités ne refléteraient toujours que les charges directes partielles des prestations fournies. Une comptabilité analytique serait nécessaire pour déterminer le coût complet des prestations.

Ainsi, la Ville de Lausanne ne connaît pas le coût ni de son activité de police des constructions dans son ensemble, ni de ses différentes prestations (examens préalables, permis de construire, permis d'habiter ou d'utiliser, déterminations et contrôles d'exécution, ...).

DES REVENUS DE POLICE DES CONSTRUCTIONS NON RECENSÉS

Le montant des revenus de la police des constructions n'est pas non plus une information immédiatement disponible. Etant donné qu'il est possible qu'un Service perçoive des émoluments pour les permis de construire et les permis d'habiter ou d'utiliser indépendamment de ceux déjà perçus par le BPC et l'AIC, un recensement des émoluments administratifs facturés pour des prestations de police des constructions devrait être effectué auprès des autres services. Des retraitements sont également nécessaires pour connaître le montant global. Les revenus des émoluments administratifs de police des constructions sont en effet comptabilisés dans différents Services, dans des rubriques distinctes et conjointement avec d'autres revenus (cf. Tableau 5). La rubrique concernée du BPC enregistre par ailleurs la rétrocession aux SIL susmentionnée.

⁶⁶ Seuls les deux collaborateurs de l'unité Hygiène des constructions consacrent une petite partie de leur temps à des prestations fournies à la Police du commerce dans le cadre de l'application de la LADB

⁶⁷ BPC 16.3 ETP et AIC 8.1 ETP

Tableau 5 – Comptabilisation des émoluments administratifs de police des constructions

Unités organisationnelles	Rubriques comptables	Nature des montants comptabilisés			
		Emoluments administratifs de police des constructions			Autres montants
		EP	PC	PHPU	
URB - BPC	410 Permis de construire 438 Prestations facturées aux crédits d'investissement 490 Imputations de prestations de services et biens	X	X X	- X	Rétrocession de 23% des émoluments aux SIL Taxes sur les équipements communautaires
ARCH - AIC	438 Prestations facturées aux crédits d'investissement 439 Autres recettes	-	-	X	-
SPSL (depuis 01.01.2017)	431 Emoluments administratifs	-	X	X	Emoluments administratifs de police du feu

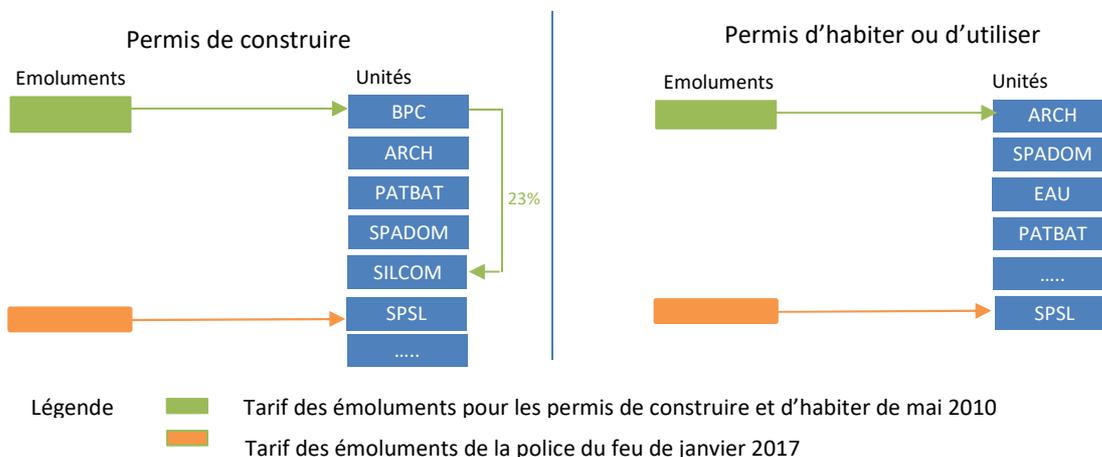
EP : Examen préalable ; PC : permis de construire ; PHPU : Permis d'habiter ou d'utiliser

Source : Cour des comptes

UN MANQUE D'INFORMATIONS FINANCIÈRES POUR GUIDER LA GESTION COMMUNALE

L'éclatement des charges et des émoluments administratifs relatifs à la police des constructions dans les comptes des différentes unités organisationnelles ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble des coûts et revenus de cette activité. Ainsi, la Ville, à tous niveaux décisionnels (Municipalité, Directions, Services), ne dispose pas des informations financières indispensables à une bonne gestion financière de la police des constructions. Les coûts des processus d'octroi ne peuvent être analysés en vue de leur réduction. Le taux de couverture des prestations de police des constructions par les émoluments administratifs ne peut être calculé et guider une réflexion sur la politique tarifaire.

Figure 26 – Répartition des revenus des émoluments administratifs entre les différents services



Source : Cour des comptes

Sans refacturations interservices des charges relatives à la police des constructions aux services leaders mais avec une redistribution d'une partie des émoluments administratifs facturés aux constructeurs réservée aux Services industriels, l'usage de la comptabilité générale des services comme outil de gestion a des effets pervers. Des services, dont ce n'est pas la mission principale, supportent des charges importantes pour le compte de la police des constructions sans recevoir de contrepartie financière. Les réflexions budgétaires autour des ETP peuvent s'en trouver biaisées (ex : ETP du service entamés par les tâches de police des constructions). La pression financière exercée sur les services sans informations financières complètes et adéquates peut les conduire à prendre des mesures sans concertation avec les autres services et sans vision globale, telles que le

développement de leurs propres tarifs. Au-delà des aspects financiers, l'absence de répartition des revenus des émoluments entre les services impliqués est susceptible d'engendrer des tensions et peut provoquer un sentiment de manque de reconnaissance du travail effectué.

UN TAUX DE COUVERTURE DES COÛTS DES PRESTATIONS INFÉRIEUR À 50%

En l'absence d'une identification des coûts des prestations de police des constructions mais aussi des revenus des émoluments, la Ville de Lausanne ne connaît pas quelle part des coûts induits par cette tâche est répercutée sur les bénéficiaires des prestations (propriétaires) ou est financée par l'impôt.

Les comptabilités générales du BPC et de l'AIC, unités leaders des processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, fournissent une vision partielle des coûts de police des constructions de la Ville.

Figure 27 - Couverture des charges de police des constructions

POLICE DES CONSTRUCTIONS	Comptes 2017	Comptes 2016	Comptes 2015	Total 2015-2017
Bureau des permis de construire	2'319'214	2'227'092	2'181'064	6'727'370
Analyse et inspection des constructions	1'381'360	1'314'287	1'212'185	3'907'832
Autres unités organisationnelles	?	?	?	?
CHARGES	?	?	?	?
Emoluments pour les permis de construire (perçus par BPC)	2'165'957	1'328'526	1'609'686	5'104'169
Emoluments pour les permis d'habiter (perçus par l'AIC)	118'975	98'559	110'680	328'214
Autres émoluments (perçus par d'autres unités organisationnelles)	?	?	?	?
REVENUS DES EMOLUMENTS	?	?	?	?
RESULTAT	?	?	?	?
TAUX DE COUVERTURE	< 62%	< 40%	< 51%	< 51%

Source : Cour des comptes

Sur la base des charges et revenus communiqués par ces unités⁶⁸, la Cour a établi que le taux de couverture effectif moyen des charges de l'activité de police des constructions pour la période 2015 et 2017 est inférieur à 50%. En effet, même en tenant compte d'émoluments additionnels à ceux du BPC et de l'AIC, les coûts additionnels liés aux 16 autres unités organisationnelles concernées pèseraient de manière non négligeable sur le taux de couverture de police des constructions. Pour connaître plus précisément ce taux, une identification de l'ensemble des coûts et revenus de la police des constructions est néanmoins indispensable.

UNE MARGE DE MANŒUVRE POTENTIELLE SUR LE PLAN FINANCIER APRÈS RATIONALISATION DES COÛTS

Marge de manœuvre sur le plan financier

Au vu du taux de couverture estimé ci-dessus, les tarifs pratiqués par la Ville de Lausanne respectent manifestement le principe de couverture des coûts défini par la jurisprudence applicable aux émoluments administratifs. Ce principe, qui impose une limitation des tarifs vers le haut, prescrit que le montant total des émoluments ne peut dépasser les coûts des prestations. Il vise à protéger le contribuable d'émoluments trop élevés, qui l'exposeraient à la perception d'un « impôt déguisé ».

⁶⁸ Chiffres non audités provenant de la comptabilité interne de ces unités

Du point de vue des finances communales, un tel taux de couverture laisse une marge de manœuvre importante à la Municipalité pour procéder à une révision des tarifs et réduire la part des coûts financée par l'impôt. Le caractère marginal de l'émolument administratif dans le coût d'un projet de construction rend par ailleurs les constructeurs relativement peu sensibles à une éventuelle augmentation.

Rationalisation des coûts

Toutefois, avant de décider d'une éventuelle augmentation des tarifs, il importe que la Municipalité s'assure au préalable que les coûts des prestations ont été optimisés. Seule une analyse complète des processus et procédures de travail, menée au niveau de chaque unité organisationnelle impliquée en regard des prestations exigées par la loi, peut permettre de déterminer si les coûts sont optimisés et servir ensuite de base à une révision des tarifs des émoluments administratifs perçus en matière de police des constructions. Cette démarche dépasse le cadre du présent audit. La Cour a néanmoins identifié au cours de ses analyses certains éléments pesant sur les coûts de la police des constructions.

Choix de la procédure applicable et autorisation des travaux de minime importance

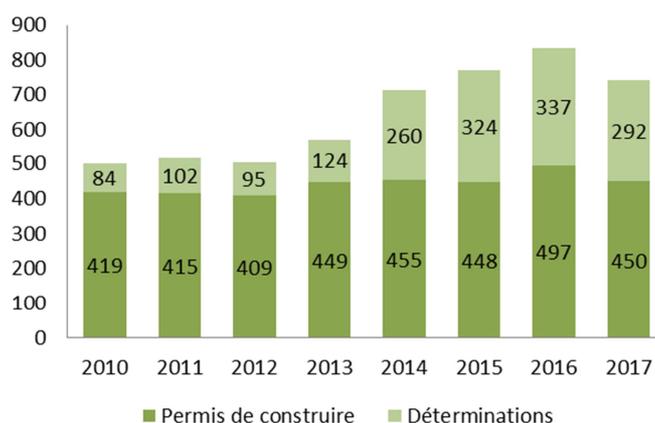
La responsabilité de déterminer si des travaux nécessitent un permis de construire ou non appartient au BPC⁶⁹. Les travaux reconnus de minime importance font l'objet d'une autorisation municipale dénommée « détermination ». Dans ces cas, la Ville de Lausanne ne se contente pas d'autoriser ces travaux au motif qu'ils sont de minime importance mais procède, en sollicitant les différents services concernés, à certaines vérifications qui peuvent déboucher sur la formulation de « charges ». Du fait que des conditions sont émises, l'AIC met en place un suivi de l'exécution des travaux similaire à un dossier ayant fait l'objet d'un permis de construire⁷⁰. Il est ainsi amené à effectuer un volume de travail important sur des autorisations relatives à des travaux de peu d'importance.

Le nombre de « déterminations » émises par le BPC a explosé depuis 2013 (cf. Figure 28) et est de l'ordre de 300 par an désormais. Pour sa part, l'AIC a délivré entre 200 et 240 « contrôles d'exécution » ces trois dernières années. Le traitement de ces dossiers pèse indéniablement sur les coûts de fonctionnement du BPC et de l'AIC alors qu'il n'y a pas d'obligation légale de contrôler ces travaux dans le cadre de l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser. Des ressources conséquentes sont ainsi mobilisées par le BPC et l'AIC pour des travaux autorisés en raison de leur minime importance mais soumis à un contrôle sur la base de lois spéciales. Une partie importante des déterminations découle en effet des obligations légales de contrôle selon les exigences du règlement d'application de la loi sur l'énergie (art. 3 al.2 RLVLEne).

⁶⁹ Une « cellule de tri » a été constituée en son sein pour traiter les dossiers pour lesquels des doutes existent quant à la procédure à appliquer

⁷⁰ Avis de droit a confirmé l'obligation de contrôler le respect des conditions dès lors qu'elles sont émises.

Figure 28 – Nombre de permis de construire et de déterminations délivrés (2010-2017)



Source : Cour des comptes, à partir du rapport de gestion du Service d'urbanisme 2016

La Ville justifie cette pratique par une volonté de garder un contrôle sur les travaux entrepris sur son territoire ainsi que par les obligations de contrôle imposées par des lois spéciales, notamment la LVLEne. Face aux difficultés posées par le suivi des déterminations et dans la perspective de réduire les procédures, un projet de simplification des procédures a néanmoins été initié par le BPC afin de redéfinir les travaux devant faire l'objet d'un permis de construire ou pas et arrêter pour ces derniers les vérifications à effectuer.

Cette pratique introduit une procédure intermédiaire entre celle des autorisations pour des travaux de minime importance et celle des permis de construire prévues par la loi. Elle crée une incohérence et impose aux constructeurs des « charges » alors qu'ils sont au bénéfice d'une autorisation au sens de l'art. 68a RLATC. A l'instar des autres communes, la Municipalité devrait utiliser pleinement les possibilités prévues par la loi vaudoise de ne pas soumettre les constructions de minime importance à l'obtention d'un permis de construire en renonçant à les contrôler. Dans le cas où des travaux pouvant être qualifiés de minime importance au sens de la LATC exigeraient un contrôle au sens d'une loi spéciale telle que la LVLEne ou la LPNMS, une procédure connexe, conduite par le Service concerné, pourrait être ouverte. Le point d'entrée permettant l'identification des travaux à contrôler reste la demande d'autorisation du constructeur mais une fois l'autorisation LATC délivrée, le dossier ne relève plus de la police des constructions mais du Service concerné. Enfin, si malgré leur caractère de minime importance, la Ville ne souhaite pas que les travaux prévus échappent à son contrôle, elle garde la possibilité d'exiger une demande de permis de construire, avec ou sans enquête publique.

Optimisation des processus d'octroi

Les audits des processus d'octroi des permis de construire (cf. chapitre 3) et des permis d'habiter ou d'utiliser (cf. chapitre 4) ont conclu à la nécessité pour la Ville de faire le point sur les dispositions légales et réglementaires à contrôler pour pouvoir octroyer un permis des construire et sur les exigences que les services communaux peuvent formuler sur cette base. Une réflexion à ce niveau pourrait potentiellement déboucher sur une réduction des contrôles à effectuer ou du niveau d'analyse à fournir.

5.4. L'IMPACT SUR LA COUVERTURE DES COÛTS DES CHOIX EFFECTUÉS EN MATIÈRE DE TARIFICATION DES ÉMOLUMENTS

Les choix effectués dans le cadre de l'élaboration des tarifs sont déterminants pour la couverture des coûts. La manière dont le tarif est construit, les prestations qui font ou non l'objet d'un émolument, la base de calcul de l'émolument et le montant de celui-ci influencent en effet l'importance des revenus engrangés.

UNE POLITIQUE DE TARIFICATION CENTRÉE SUR LES PERMIS DE CONSTRUIRE

Lors de l'élaboration des tarifs en vigueur, la Municipalité s'est préoccupée de faire contribuer financièrement les constructeurs qui sollicitent son administration en vue d'un permis de construire, même lorsque le processus n'aboutit pas. Le tarif en vigueur prévoit en effet que les prestations fournies dans le cadre des demandes préalables fassent l'objet d'un émolument équivalent à 30% de celui d'un permis de construire, avec un minimum fixé à CHF 300. Elle a aussi fait en sorte qu'ils contribuent aux projets interrompus sans que les tarifs ne soient rédhitoires pour la soumission d'un nouveau projet. Le tarif prévoit ainsi que lorsqu'une demande de permis de construire est retirée en cours de procédure, peu importe à quel stade, ou que le permis est refusé, l'émolument correspond à la moitié du tarif d'un permis de construire. La prolongation de la validité d'un permis de construire fait l'objet d'un émolument spécifique, lié à l'émolument du permis de construire.

Pour les émoluments des permis de construire, la Municipalité a opté pour un tarif préférentiel pour les constructions de logements et un tarif plutôt élevé en comparaison avec les tarifs d'autres communes pour les autres constructions⁷¹. Les revenus des émoluments sont ainsi exposés à la nature des projets soumis. Compte tenu de la faible sensibilité au prix des constructeurs, on peut se demander si un tarif réduit pour les logements est réellement incitatif.

Les permis d'habiter ou d'utiliser font l'objet d'un émolument séparé, lié à l'émolument perçu pour le permis de construire, avec un taux appliqué (10%) inférieur au taux généralement pratiqué par les communes vaudoises avec ce type de tarif (20-25%).

Enfin, contrairement à nombre de communes vaudoises, aucun émolument n'a été prévu pour les autorisations relatives aux projets de minime importance. Alors qu'un émolument de l'ordre de CHF 100 à CHF 300 est habituellement perçu pour les « autorisations municipales », les « déterminations », comme les « contrôles d'exécution » qui en résultent ne sont pas taxés. Comme ailleurs, les autres prestations de police des constructions consistant à fournir des renseignements ou conseils généraux ne donnent quant à elles pas non plus lieu à la perception d'aucune taxe.

UNE STRUCTURE TARIFAIRE FORFAITAIRE QUI REND LA COUVERTURE DES COÛTS PLUS ALÉATOIRE

La Municipalité a opté pour des tarifs forfaitaires : l'émolument pour le permis de construire est fonction du coût de construction et de la nature de la construction ; l'émolument pour le permis d'habiter ou d'utiliser découle de l'émolument pour le permis de construire. Ce type de structure tarifaire induit une forme de solidarité entre les constructeurs. Le niveau de couverture des coûts va

⁷¹ Sur base d'un échantillon des tarifs de 40 communes facturant les permis de construire et d'habiter ou d'utiliser sur une base forfaitaire (% du CFC2 pour le permis de construire, diverses bases pour les permis d'habiter ou d'utiliser).

en effet dépendre des projets de construction présentés : les projets importants, qui ne sont pas des logements, de bonne qualité et dont le coût de construction est élevé, seront très rentables pour la Ville et financeront en partie les petits projets mal ficelés. Au final, ce modèle fait supporter à la Commune un certain risque financier.

Pour atténuer ce risque, certaines communes prévoient la possibilité de facturer des montants supplémentaires aux constructeurs si des travaux particuliers doivent être accomplis par l'administration du fait du constructeur. Contrairement au nouveau tarif introduit par le SPSL en 2017, les tarifs appliqués par le BPC et l'AIC pour les permis de construire et les permis d'habiter ou d'utiliser ne prévoient pas cette possibilité. Les coûts relatifs au travail supplémentaire que ces unités effectuent ne sont pas répercutés sur les constructeurs concernés. Les vérifications doivent pourtant se multiplier face aux non-conformités identifiées, tant pour les permis de construire que pour les permis d'habiter ou d'utiliser.

Or, la majeure partie des demandes de permis de construire font l'objet de demandes de modifications ou de compléments après l'analyse formelle (cf. chapitre 3) et plusieurs visites successives de fin de travaux sont souvent nécessaires pour pouvoir délivrer les permis d'habiter ou d'utiliser (cf. chapitre 4). En l'absence de données relatives aux demandes de compléments, retours de dossiers ou visites faites sur les chantiers, le poids de ces dossiers sur les coûts de police des constructions ne peut être évalué.

Il convient également de relever que le tarif forfaitaire prévu pour les permis d'habiter ou d'utiliser ne tient pas compte des cas où la Ville est amenée à délivrer plusieurs permis partiels successifs au fur et à mesure de l'achèvement des travaux alors qu'un seul émolument, plafonné à CHF 2'500 est facturé. Il peut s'agir de grands projets de logements pour lesquels les travaux sont si étalés que des permis d'habiter partiels sont délivrés pour les bâtiments terminés afin de ne pas bloquer leur occupation jusqu'à l'achèvement de l'ensemble du projet. Cela peut également concerner des projets dont le permis de construire a laissé ouverte la question des affectations ; ceux-ci doivent faire l'objet de permis de construire complémentaires, ce qui démultiplie le nombre de visites de fin de travaux.

D'autres communes optent pour des tarifs en fonction du temps consacré qui permettent de faire supporter à chaque constructeur le coût de la prestation qui lui a été fournie. Ce type de tarifs n'est toutefois pour l'heure pas très répandu dans le Canton. En ce qui concerne la Ville de Lausanne, le BPC ne souhaite pas passer à une tarification horaire avant d'avoir optimisé ses processus, alors que l'AIC y est favorable.

Une absence de plafond favorable à la couverture des coûts mais qui ne garantit pas le respect du principe d'équivalence des prestations

Comme la plupart des communes facturant un émolument forfaitaire pour les projets mis à l'enquête publique, la Ville de Lausanne a lié ce forfait au coût de construction. Considérant que la complexité et le nombre des contrôles d'une demande de permis de construire est fonction de la taille du projet, ce lien apparaît pertinent.

Avec un tarif fixé à 1.3% du CFC2 (coût de construction du bâtiment), l'émolument perçu pour le permis de construire de logements se situe à un niveau plutôt bas par rapport au tarif d'autres

communes vaudoises facturant leurs prestations sur une base forfaitaire. Le tarif de 2.6‰ applicable aux autres constructions est en revanche dans la fourchette haute des tarifs pratiqués.⁷² Dans les deux cas, la Municipalité n'a pas fixé de montant maximum pour la taxe forfaitaire. Sachant que les coûts de constructions des permis de construire délivrés en 2016 allaient de moins de CHF 1'000 à plus de CHF 60 millions, les projets les plus grands et/ou chers sont ainsi susceptibles de contribuer au financement des prestations de manière disproportionnée. Cette absence de plafond favorise la couverture des coûts mais implique un risque de violation du principe d'équivalence des prestations (cf. chapitre 1.4).

DES TARIFS QUI N'ONT PAS ÉTÉ MIS EN RELATION AVEC LES COÛTS

Afin de permettre d'atteindre le niveau de couverture des coûts visé par la Municipalité, les tarifs des émoluments devraient être établis en se basant sur les coûts des prestations. Or, les coûts des prestations de police des constructions ne sont pas connus (cf. plus haut).

Pour garantir que les prestations soient financées selon la répartition voulue entre bénéficiaires des prestations et collectivité, les tarifs des émoluments administratifs devraient être révisés périodiquement ou lorsqu'intervient un changement dans le processus (ex : exigences de contrôles supplémentaires) influençant significativement les coûts. Or, les tarifs des émoluments administratifs de police des constructions, qui datent de huit ans, n'ont pas été adaptés malgré des coûts qui tendent à augmenter. En raison de l'introduction successive de diverses exigences légales supplémentaires (l'amiante en 2011, l'énergie en 2014/2015 puis la prévention incendie en 2015), le travail de vérification de la police de constructions en vue de l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser s'est en effet complexifié. Il est également généralement admis que les interactions avec les constructeurs et les voisins sont en hausse.

Enfin, comme cela a été évoqué plus haut, les prestations fournies par la Ville ont évolué. Alors qu'ils ne figurent pas dans les tarifs en vigueur, les examens préalables au dépôt d'une demande de permis de construire et les prestations relatives aux travaux de minime importance (déterminations et contrôles d'exécution) ont vu leur volume augmenter.

a) Examens préalables au dépôt des demandes de permis de construire

Le BPC comme l'AIC font état d'une intensification ces dernières années des contacts préliminaires pris par les constructeurs en amont du dépôt des demandes de permis de construire afin de discuter de la conformité du projet avant la finalisation du dossier. De tels « examens préalables » sont également effectués par d'autres services à la demande des constructeurs.

Si le BPC a introduit, hors révision des tarifs, un émolument pour ces examens préalables (cf. plus haut), l'AIC se refuse à facturer ces prestations qu'il considère relever du conseil et faire partie du service public. Ainsi, pour une prestation de même nature, un principe différent est appliqué entre deux services de la Ville. Si la décision de facturer ce type de prestations est un choix de politique tarifaire, la Cour estime qu'une réflexion globale devrait avoir lieu et fonder le cas échéant une réadaptation du tarif.

⁷² Sur base d'un échantillon des tarifs de 40 communes facturant les permis de construire et d'habiter ou d'utiliser sur une base forfaitaire (‰ du CFC2 pour le permis de construire, diverses bases pour les permis d'habiter ou d'utiliser).

b) « Déterminations » et « contrôles d'exécution » des constructions de minime importance

Comme cela a été évoqué plus haut, le nombre de déterminations s'est envolé depuis 2013. En 2010, lors de l'élaboration des tarifs, elles représentaient 16% des dossiers ; ces trois dernières années (2015-2017), elles ont constitué 40% des dossiers. Actuellement, l'absence d'émolument perçu pour les « déterminations » et les « contrôles d'exécution » pèse particulièrement sur le taux de couverture des coûts de la police des constructions. Une fois résolue la question des contrôles effectués pour ces projets, celle de la pertinence de facturer un émolument pour le travail effectué pour ces nombreux dossiers devrait être posée.

Un projet de révision des tarifs avait été initié par le BPC et l'AIC puis gelé suite aux remarques formulées par le Canton. Le BPC a souhaité travailler d'abord à l'amélioration de ses processus et a reporté cette démarche. Estimant la couverture du coût de ses prestations trop faible, l'AIC a quant à elle récemment élaboré et soumis au Canton son propre projet de révision des tarifs qui introduit le principe d'une tarification à l'heure.

5.5. RÉPONSE À LA QUESTION D'AUDIT

La commune optimise-t-elle la tarification des émoluments perçus dans le cadre des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser ?

La Ville de Lausanne n'a pas de politique active et raisonnée de tarification des taxes perçues dans le cadre de l'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser ou, plus largement, de police des constructions.

La Municipalité ne connaît pas les coûts des prestations de police des constructions et par conséquent pas non plus leur degré de couverture par les émoluments administratifs. Elle ne s'est pas déterminée sur le degré de couverture qui devrait être atteint, soit sur la question de savoir quelle part des coûts devrait être financée respectivement par les bénéficiaires des prestations (émoluments) ou par la collectivité (l'impôt). Les dispositions réglementaires actuelles ne satisfont pas le principe de légalité fixé par la jurisprudence. Par ailleurs, bien que relevant d'une pratique constante, les tarifs actuellement pratiqués ne correspondent pas en tous points aux tarifs décidés par la Municipalité et approuvés par le Canton.

Avec un taux de couverture des coûts inférieur à 50%, le principe de couverture des coûts défini par la jurisprudence est respecté. Sous l'angle financier, cela signifie toutefois qu'alors que la perception d'émoluments administratifs vise à faire supporter les coûts des prestations aux personnes qui en bénéficient, les constructeurs financent moins de la moitié des coûts générés par leurs demandes, l'essentiel étant financé par les impôts, soit aussi par les citoyen-ne-s qui ne font pas appel à ces prestations. Cela s'explique notamment par une politique tarifaire qui date de plusieurs années et n'est pas reliée aux coûts effectifs globaux des processus d'octroi. En outre, d'importantes ressources sont consacrées aux travaux de minime importance (déterminations et contrôles d'exécution qui en découlent) alors qu'aucun émolument n'est perçu pour ces prestations. Selon la complexité et la qualité des dossiers présentés, le choix de la tarification forfaitaire peut également contribuer à la sous-couverture des coûts. L'absence de limite maximum au montant de l'émolument forfaitaire peut contrebalancer ces effets mais le respect du principe d'équivalence des prestations n'est ainsi

pas garanti, puisque l'émolument perçu peut devenir disproportionné par rapport à la prestation. Pour autant qu'il soit établi que les coûts des prestations de police des constructions ont été au préalable optimisés, la Municipalité dispose d'une marge de manœuvre importante pour réduire la part des coûts financée par l'impôt grâce à une révision de la tarification des émoluments.

Sous la pression financière, des Services revoient ou élaborent leurs propres règlements sur les émoluments dans le but d'améliorer la couverture des coûts. Menées de manière autonome, ces démarches ne suivent pas une stratégie globale et nuisent à la transparence du prix des prestations pour les constructeurs.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

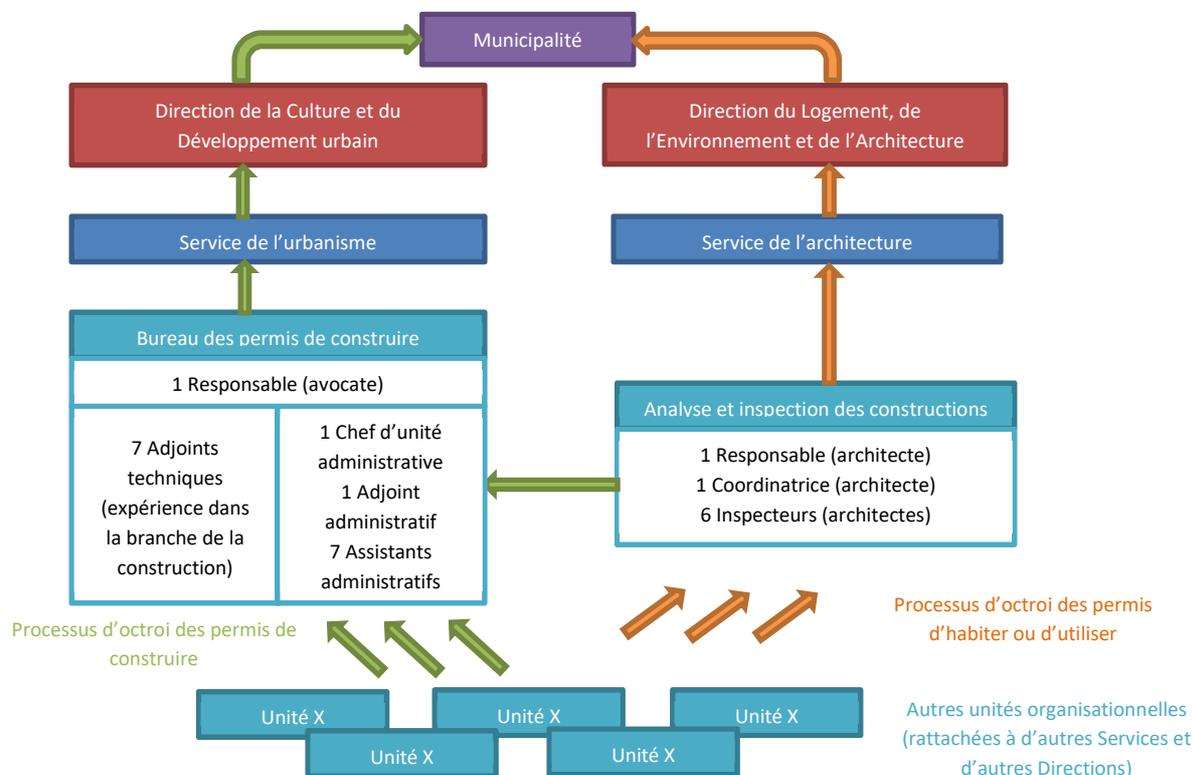
La Cour formule quinze recommandations dans le but de rendre la gestion de l'activité de police des constructions plus performante, notamment en donnant un rôle de leader à une seule entité chargée de la police des constructions, de réduire les délais d'octroi des permis, de garantir la conformité des constructions soumises à autorisation à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables et à améliorer le respect des droits des tiers et l'information aux constructeurs.

UNE GESTION PLUS PERFORMANTE DE L'ACTIVITÉ DE POLICE DES CONSTRUCTIONS

1. Mieux exploiter les compétences disponibles et décloisonner la police des constructions

La Ville de Lausanne présente la particularité d'avoir scindé ses tâches de police des constructions en deux parties (cf. Figure 29). Les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter sont conduits depuis de nombreuses années par deux Unités distinctes appartenant à deux Services différents. Précédemment tous deux rattachés à la Direction des Travaux, ces services ont été placés sous l'égide de deux Directions différentes au moment de l'organisation de la Municipalité en début de législature (2016-2021). La coordination s'en trouve par définition compliquée et la mission de police des constructions gérée sans vision globale, que ce soit sur le plan du contrôle des constructions ou celui de la gestion de cette activité, comme en témoigne l'élaboration de tarifs séparés d'émoluments administratifs.

Figure 29 - Flux des préavis des services communaux en vue de l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser



Source : Cour des comptes

Avec un tel fonctionnement, la Municipalité n'exploite pas au mieux les compétences architecturales dont elle dispose. D'une part, la conduite du processus d'octroi des permis de construire est confiée au Bureau des permis de construire (BPC) du Service de l'Urbanisme. Celui-ci est dès lors chargé de la synthèse administrative et de la coordination des avis sectoriels provenant des nombreux autres services spécialisés. Alors qu'elle est constituée de collaborateurs ayant l'expérience de la construction et formés aux différents aspects que cela comporte, la section Analyse et inspection des constructions du Service d'architecture ne se détermine que sur certains aspects techniques des constructions. Au stade de la validation du projet de construction, les capacités d'analyse globale d'une construction du Service d'architecture ne sont utilisées ni pour traiter les résultats des contrôles, effectués de manière fragmentée par les différents services communaux, ni pour rechercher avec les constructeurs des solutions lors des examens préalables et des examens de demandes de permis de construire. D'autre part, la conduite du processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser est confiée à la section Analyse et inspection des constructions (AIC). Ses architectes-inspecteurs, de manière cohérente avec leur formation, ont développé un suivi serré de l'exécution des travaux. Si le recours à des compétences architecturales est un avantage pour la vérification de la conformité des travaux, l'introduire alors que le projet a été autorisé n'est pas optimal. Des différences d'interprétation peuvent intervenir du fait du passage de relais du BPC à l'AIC. Cela peut également créer une rupture dans le contact avec le constructeur.

En outre, le BPC dispose, par le biais de sa responsable, en permanence en interne de compétences juridiques spécialisées. Ce n'est pas le cas de l'AIC qui doit, en cas de besoin particulier, solliciter à bien plaisir la responsable du BPC ou s'adresser au Conseil juridique de la Ville.

Constatation n° 1

Les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter sont conduits par deux unités distinctes rattachées à deux services distincts appartenant à deux Directions différentes. Cette organisation complique la collaboration interne et crée une rupture entre le processus d'octroi des permis de construire et celui des permis d'habiter. Alors que l'analyse des projets est fragmentée entre de multiples intervenants, une analyse globale métier fait défaut au niveau des permis de construire. Les collaborateurs-trices disposant de compétences architecturales, expérimentés en matière de construction, sont affectés à la vérification de la conformité de l'exécution des travaux. Ils n'interviennent pas dans l'analyse globale lors de la validation du projet de construction mais exercent un suivi serré de l'exécution des travaux. Les compétences juridiques spécialisées disponibles en interne ne sont pas partagées par les deux unités.

Recommandation n° 1

Afin de mieux exploiter les compétences disponibles et développer une approche et une gestion communes des prestations de police des constructions, rassembler le BPC et l'AIC dans une seule entité et répartir les tâches en fonction des compétences de chacun-e.

2. Piloter l'activité de police des constructions

Le BPC et l'AIC jouent, respectivement dans les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, un rôle de synthèse et de coordination mais ne sont pas positionnés comme leader responsable de l'entier du processus.

Chaque unité organisationnelle qui intervient dans ces processus est responsable d'effectuer les vérifications nécessaires dans son domaine de compétences et garde une large autonomie dans la manière dont elle souhaite procéder. Chacune est maîtresse des demandes qu'elle formule au constructeur et de la forme de son préavis.

Chaque unité est également responsable de ses délais. Les prestations d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser ne font pas l'objet d'une gestion globale des délais. Pour les permis de construire avec enquête publique, un objectif de réduction de la durée globale des procédures à 6 mois pour 75% des dossiers a été fixé au Service de l'Urbanisme. Des statistiques ont été développées mais elles ne prennent pas en considération le délai légal d'octroi des permis de construire. Destinées à informer le public, elles sont globales et ne permettent pas d'identifier les sources de durée des procédures. Pour les permis d'habiter, aucun objectif de durée des procédures n'a été défini et aucune statistique n'est établie. Dans les deux cas, au niveau opérationnel, l'avancement des dossiers fait l'objet d'un suivi de la part des collaborateurs-trices et des délais cibles ont été fixés pour la circulation interne, mais cela n'est pas suffisant pour assurer la délivrance des permis dans les meilleurs délais.

Les responsables du BPC et de l'AIC utilisent ponctuellement, sans que ce soit formalisé, certains tableaux de bord fournis par le logiciel. Les Services leaders des processus n'ont toutefois pas développé d'indicateurs de gestion relatifs aux processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser (ex : délais par étape ou nature de travaux, taux de renvoi des dossiers incomplets aux constructeurs, conditions ou charges revenant régulièrement, taux de réinspection des constructions,...). La fiabilité des données saisies n'est pas suffisante pour fonder des analyses détaillées, en particulier en ce qui concerne les permis d'habiter ou d'utiliser.

Constatation n° 2

Chaque service impliqué dans les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser est responsable de ses prestations. Le pilotage des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser, que ce soit sur le plan de la durée des procédures ou de la vérification de la conformité des constructions, n'est pas suffisant. La fiabilité des données informatiques doit être améliorée.

Recommandation n° 2

Afin que le BPC et l'AIC jouent un rôle de leaders et pilotent l'activité de police des constructions, développer une collaboration plus étroite avec les autres services communaux et des statistiques et indicateurs de gestion, notamment en matière de durée des procédures, qui permettent l'analyse de la performance de leur activité.

3. Développer l'outil informatique

Constatation n° 3

Entièrement développé en interne, le logiciel utilisé par le BPC et l'AIC est personnalisé et adaptable en permanence. Avec un fonctionnement de type « journal », le logiciel conserve l'historique des suivis effectués et permet la documentation des résultats des contrôles. Il fournit certaines fonctionnalités facilitant le déroulement du processus (ex : consultation interne, inscription et suivi des charges, phases de contrôle pour le suivi de l'exécution des travaux) mais il n'est pas suffisamment structurant pour garantir l'exécution de l'intégralité des contrôles requis.

Recommandation n° 3

Afin de gagner en efficacité et améliorer l'assurance fournie sur les contrôles réalisés dans les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, développer de nouvelles fonctionnalités du logiciel.

4. Faire usage de l'allègement prévu par la loi pour les constructions de minime importance

Constatation n° 4

Des ressources importantes sont consacrées par la Ville au contrôle des constructions de minime importance. La section administrative du BPC conduit pour celles-ci l'analyse des travaux annoncés en vue d'une « détermination » de la Municipalité qui peut être assortie de conditions. L'AIC effectue sur ces travaux des « contrôles d'exécution ». D'autres unités communales concernées par les travaux sont également sollicitées. Différents intervenants sont en même temps à l'origine de délais de traitement des procédures d'octroi de permis de construire et de permis d'habiter ou d'utiliser. Cette pratique constitue également une incohérence dès lors que les travaux sont exonérés d'autorisation au motif de leur minime importance et oppose aux constructeurs des charges en dehors de la procédure d'octroi des permis de construire.

Recommandation n° 4

Afin d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles et de ne pas imposer de charges aux constructeurs alors que les travaux sont dispensés d'autorisation, redéfinir les critères de choix de la procédure d'autorisation applicable aux travaux annoncés et renoncer à contrôler sous l'angle de la police des constructions ceux qui sont reconnus de minime importance.

5. Optimiser la politique tarifaire en matière d'émoluments de la police des constructeurs

La tarification des émoluments administratifs perçus auprès des constructeurs ne fait pas l'objet de réévaluations régulières. Des tarifs distincts sont émis par différents services de la Commune. Le degré de couverture des coûts que les émoluments administratifs devraient permettre d'atteindre, soit la part des coûts devant être financée respectivement par les bénéficiaires des prestations (émoluments) ou par la collectivité (l'impôt), n'a jamais été défini. Les coûts de l'activité de police des constructions et par conséquent le taux de couverture effectif de ces coûts ne sont pas établis. Avec un taux de couverture calculé par la Cour inférieur à 50%, la collectivité finance la plus grande partie du coût des prestations de police des constructions. Cela s'explique notamment par une politique tarifaire qui date de plusieurs années et n'est pas en lien avec les coûts effectifs globaux des

processus d'octroi ainsi que par l'importance des ressources consacrées par le BPC et l'AIC aux déterminations et contrôles d'exécution sans qu'un émolument soit perçu. Les bases réglementaires ne sont par ailleurs pas suffisantes pour respecter le principe de légalité. Le respect du principe d'équivalence des prestations n'est quant à lui pas garanti dès lors qu'aucun plafond n'a été défini pour les émoluments administratifs à percevoir.

Constatation n° 5

Avec un taux de couverture inférieur à 50%, la collectivité finance par l'impôt la plus grande partie du coût des prestations de police des constructions. La base réglementaire des tarifs des émoluments administratifs est insuffisante pour respecter le principe de légalité et le principe d'équivalence des prestations n'est pas respecté par les tarifs actuels. Des tarifs distincts sont émis par différents services de la Commune.

Recommandation n° 5

Optimiser la tarification des taxes liées aux procédures d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser tout en assurant le respect des principes juridiques applicables, en particulier

- a) appliquer une politique de tarification des émoluments administratifs unique fondée sur une pesée des intérêts et une analyse des coûts en veillant à introduire des montants maximums et un mécanisme de révision périodique, afin de réduire la part des prestations de police des constructions financée par l'impôt.
- b) établir un *Règlement relatif aux émoluments administratifs*, afin de respecter le principe de légalité et soumettre la politique tarifaire en matière de police des constructions à l'organe délibérant.

POUR ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE

Les décisions d'octroi des permis de construire avec enquête publique prises en 2016 ont nécessité en moyenne 7.6 mois. Les délais peuvent s'avérer ainsi disproportionnés par rapport aux travaux soumis à autorisation. Près de la moitié de cette durée est en moyenne consacrée à la vérification de la conformité de la demande en vue de la mise à l'enquête publique. Il faut ensuite en moyenne deux mois et demi pour le déroulement de l'enquête publique et l'obtention de la synthèse CAMAC. Le délai de 40 jours prévu par la loi pour décider de l'octroi du permis de construire à compter de la réception de celle-ci a été tenu pour 70% des dossiers. Différents facteurs expliquent cette durée, certains internes (processus, délais de traitement des services,...) et d'autres externes (constructeurs, CAMAC, oppositions) à l'administration communale. Afin d'accélérer les procédures, la Cour recommande d'agir sur ces différents éléments.

6. Optimiser le processus d'octroi des permis de construire

Constatation n° 6

Le BPC a réorganisé le processus d'octroi des permis de construire en 2015. Depuis, la durée moyenne des procédures a été réduite. Toutefois, alors que l'ensemble des unités sollicitées dans le cadre de la procédure d'octroi des permis de construire doivent remettre leurs préavis avant la mise à l'enquête publique, la Déléguée à la protection du patrimoine bâti attend la fin de l'enquête et la remise de la synthèse CAMAC pour se prononcer définitivement, ce qui augmente selon les cas le délai de traitement. Certaines demandes de modifications faites aux constructeurs par les différents services peuvent en outre s'avérer excessives par rapport aux exigences légales ou réglementaires.

Recommandation n° 6

Afin d'accélérer les procédures d'octroi des permis de construire, optimiser le processus d'octroi, notamment :

- supprimer le préavis en deux temps de la Déléguée à la protection du patrimoine bâti
- assurer la légalité de principe des conditions formulées par les services

7. Améliorer les délais de traitement des services communaux impliqués dans les processus

L'analyse de la durée des procédures d'octroi d'une sélection de vingt-cinq permis de construire a mis en évidence que le BPC, que ce soit au niveau de son unité technique ou administrative, forme un goulot d'étranglement qui peut générer plusieurs semaines de délais de traitement, lors de l'analyse formelle comme de l'analyse matérielle. Dans plusieurs dossiers, l'Unité cadastre, le Service d'architecture, la Déléguée à la protection du patrimoine bâti, les Services industriels, ou le Service des parcs et domaines ont pris deux à trois semaines, voire un mois pour rendre leurs préavis. Les raisons de ces délais devraient être analysées par les Services et Directions concernés.

Cette analyse a également révélé que le traitement des dossiers, notamment la résolution de conflits d'objectifs, peut souffrir d'un certain cloisonnement des services concernés. Les échanges entre les intervenants peuvent s'avérer peu efficaces.

Constatation n° 7

Certaines unités rencontrent des difficultés à se déterminer dans des délais raisonnables. Les échanges entre les intervenants peuvent s'avérer peu efficaces.

Recommandation n° 7

Afin de réduire les délais de traitement des demandes de permis de construire par les services communaux, notamment :

- Instaurer une gestion des délais aux différentes étapes du processus en définissant, en collaboration avec les autres services communaux, des objectifs de délais et en développant des outils de suivi performants

- Analyser les délais de traitement des services et prendre les mesures organisationnelles nécessaires pour réduire les délais trop importants (ex : rationalisation des coûts/prestations, dotation en ressources, éventuellement financées par les émoluments administratifs)
- Instaurer des séances pour traiter des problématiques touchant plusieurs unités afin de décloisonner l'analyse des dossiers

8. Améliorer la qualité des dossiers soumis par les constructeurs

Pour un peu plus de la moitié des permis octroyés en 2016, la demande déposée n'était pas conforme sur certains points, ce qui a nécessité des modifications de la part du constructeur et occasionné au moins une analyse « formelle » complémentaire de la part de la commune avant la mise à l'enquête. Ces allers-retours entre la commune et le constructeur sont un facteur important de retardement de la mise à l'enquête des demandes de permis.

La validation préalable par la Commune de certains éléments essentiels ou délicats du projet de construction facilite l'analyse de la demande de permis et évite au constructeur de devoir retravailler le projet déposé. Les services communaux se tiennent à disposition des constructeurs pour examiner un avant-projet. Le Bureau des permis de construire oriente les constructeurs vers les services concernés. Les constructeurs ont également la possibilité, prévue par la loi, de demander une autorisation préalable d'implantation. Ces demandes sont rares. La Ville n'a pas développé de processus spécifique adapté. Dans le seul cas de la sélection examinée, l'analyse formelle de la demande a pris six mois, principalement en raison des délais de traitement de la Commune.

Constatation n° 8

Les non-conformités identifiées lors de l'analyse faite par les différents services avant l'enquête publique engendrent des délais conséquents en raison du temps nécessaire au constructeur pour mettre le projet en conformité et à la Ville pour contrôler le projet modifié.

Recommandation n° 8

Afin d'accélérer la mise à l'enquête des demandes de permis de construire, favoriser le dépôt de dossiers conformes, notamment :

- Evaluer les possibilités d'incitation des constructeurs à déposer des dossiers conformes et complets (ex : retour des dossiers incomplets, émoluments administratifs,...)
- Développer les prestations de demande d'autorisation préalable d'implantation et d'examen préalable et promouvoir leur usage auprès des architectes
- Sensibiliser les architectes aux exigences légales et réglementaires les plus souvent non respectées, éventuellement par l'édition d'un guide ou d'une brochure

POUR DÉLIVRER LES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER AVANT L'OCCUPATION DES LOCAUX

9. Délivrer les permis d'habiter ou d'utiliser avant l'occupation des locaux

Constatation n° 9

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser prend entre 1 mois et plus d'une année. Le délai d'ordre de 15 jours fixé par la LATC entre la demande de permis et son octroi ne peut être respecté, compte tenu du rythme du processus d'octroi communal et des suivis successifs rendus nécessaires par des annonces de fin de travaux précoces, des travaux non conformes ou par des documents manquants. La durée de la procédure conduit la Municipalité à autoriser l'occupation des locaux dès lors que la salubrité et la sécurité sont considérées comme assurées, sans pour autant délivrer le permis d'habiter ou d'utiliser, ce qui est contraire à ce que prévoit la loi.

Recommandation n° 9

- Informer l'Autorité de surveillance cantonale de la non-conformité légale de la pratique d'octroyer des autorisations d'occuper avant la délivrance d'habiter ou d'utiliser. En cas d'occupation des locaux, assurer la traçabilité des contrôles établissant que la sécurité est assurée et renvoyer les occupants à leurs responsabilités.
- Afin d'accélérer le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser et réduire le risque que les locaux soient occupés avant la délivrance du permis, renforcer les exigences auprès des constructeurs pour considérer la demande de permis d'habiter ou d'utiliser comme régulièrement déposée (fin des travaux, documents) et s'assurer qu'elles soient remplies avant d'organiser la visite de fin de travaux.

GARANTIR LA CONFORMITÉ DES CONSTRUCTIONS À L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES APPLICABLES

De par sa taille, la Ville de Lausanne fait appel à de nombreux services spécialisés pour procéder aux vérifications nécessaires à l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser. Les deux processus sont clairement définis et systématiquement suivis. Leur déroulement est toutefois en grande partie basé sur la confiance et la responsabilité de chaque intervenant. Or, il appartient à la Municipalité de statuer selon le droit en vigueur et de le faire appliquer. Elle ne devrait se reposer sur le travail de son administration qu'avec une garantie suffisante des contrôles effectués et de leurs résultats. Elle ne peut par ailleurs se décharger de sa responsabilité de vérification de la légalité des constructions sur des tiers (association, voisins, CAMAC...). Que ce soit pour les permis de construire (art. 104 LATC, art. 75 RLATC) ou les permis d'habiter ou d'utiliser (art. 128 LATC, art. 79 RLATC), la Municipalité est tenue de vérifier, avant d'octroyer un permis, que les conditions fixées par la loi, les règlements et les plans sont remplies. En délivrant successivement ces deux permis, la Municipalité se porte garante de la conformité des constructions à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables, assurant ainsi la sécurité des occupants et la protection des intérêts publics voulue par le législateur. Or, les processus actuels ne fournissent pas une assurance suffisante à la Municipalité que les conditions d'octroi des permis de construire et d'habiter sont entièrement satisfaites.

10. Garantir la bonne exécution de l'ensemble des contrôles nécessaires à l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser

Le lien entre les exigences légales et réglementaires constituant les conditions d'octroi des permis et les contrôles effectués par les différents services n'est pas établi. L'application de dispositions du Code rural et foncier a été vérifiée dans le cadre de la procédure d'octroi d'un des permis audités alors que cela relève du droit privé et n'a pas à être pris en considération.

La définition des vérifications à effectuer pour contrôler le respect de l'ensemble des exigences légales et réglementaires applicables incombe à chaque Service. En ce qui concerne le BPC et l'AIC, elles ne sont pas formalisées. Des outils guidant les contrôles font défaut ce qui ne permet pas de garantir leur intégralité et laisse la place à des différences de pratiques. Les collaborateurs-trices disposent d'une grande autonomie dans l'exécution des contrôles. La responsable du BPC n'intervient pas systématiquement dans le traitement des demandes de permis de construire. La responsable de l'AIC intervient ponctuellement sur les dossiers de permis d'habiter ou d'utiliser. Les contrôles effectués pour une demande de permis quant au respect des différentes exigences applicables et leurs résultats sont également documentés de manière variable selon les services. Les préavis sont dans certains cas détaillés et mentionnent les références légales et réglementaires concernées et dans d'autres uniquement conclusifs.

La préoccupation d'éviter tout formalisme excessif dont font preuve les différents intervenants est louable. Cependant, par ses décisions d'octroi ou de refus des permis, la Municipalité engage sa responsabilité. Il est dès lors impératif, même si elle se repose sur le travail de spécialistes, qu'elle s'assure que les contrôles nécessaires ont été effectués et qu'elle puisse prendre ses décisions en toute connaissance de cause. Le passage d'une étape à l'autre du processus (analyse formelle, analyse matérielle, décision municipale finale) devrait ainsi reposer sur des bases plus complètes et solides. Or, la Municipalité ne dispose pas à ce jour, pour chaque dossier, d'une assurance suffisante de la bonne exécution de l'ensemble des contrôles requis par la loi. Les informations dont elle dispose quant à leurs résultats sont également limitées.

La conformité à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires doit être établie non seulement au moment d'autoriser le projet (permis de construire) mais aussi lorsque la construction est terminée (permis d'habiter), pour que la Municipalité remplisse ses obligations mais surtout pour garantir l'application effective des lois et règlements. Or, en ce qui concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie, le contrôle des bilans thermiques est systématiquement réalisé en vue de l'octroi des permis de construire; en revanche, le contrôle durant les travaux du respect des valeurs autorisées n'est prévu que par sondage, ce qui est regrettable vu les enjeux énergétiques existants et les coûts élevés engendrés par l'établissement des bilans thermiques lors du permis de construire.

Enfin, bien que certaines dispositions essentielles aient été prises (dispositions réglementaires interdisant l'acceptation de dons ou d'autres avantages et limitant la possibilité d'exercer des activités accessoires), la gestion du risque de conflits d'intérêts dans le cadre des processus d'octroi des permis de construire ou d'habiter ou d'utiliser n'est pas suffisamment intégrée pour garantir au mieux l'objectivité des contrôles de la part de tous les intervenants.

Constatation n° 10

Au moment de décider de l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, en raison d'un fonctionnement basé sur la confiance et la responsabilité individuelle, la Municipalité n'a pas l'assurance suffisante que le projet déposé, respectivement la construction réalisée, est conforme à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables. En ce qui concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie, le contrôle systématique du respect des valeurs énergétiques autorisées lors du permis de construire dans le cadre de l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser n'a pas été mis en place. La gestion du risque de conflits d'intérêts n'est pas suffisamment intégrée. La protection des intérêts publics visés par les diverses dispositions légales et réglementaires concernées n'est ainsi pas entièrement garantie par les autorisations délivrées.

Recommandation n° 10

Afin de garantir la bonne exécution de l'ensemble des contrôles nécessaires à la décision d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, renforcer le contrôle interne, en particulier :

- a) définir l'ensemble des contrôles des exigences légales et réglementaires à effectuer par les différents services, requérir une traçabilité de leur exécution permettant de consolider les bases de la décision municipale et assurer une communication suffisante des résultats des contrôles à chaque étape de validation du processus d'octroi.
- b) développer une gestion intégrée des risques de conflits d'intérêts en matière de police des constructions

11. Renforcer l'analyse de la conformité des projets aux dispositions relatives à l'esthétique et à l'intégration des constructions ainsi qu'à la protection du patrimoine

Les art. 69 à 73 RPGA contiennent des exigences en ce qui concerne l'intégration des constructions en mettant l'accent sur les aménagements extérieurs et les ensembles bâtis. Elles préconisent notamment l'interdiction de constructions, transformations ou démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un quartier, d'un site, d'une place ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, culturel ou architectural. En outre, les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés doivent présenter un aspect architectural satisfaisant et s'intégrer à l'environnement. Enfin, la Municipalité peut lorsqu'un ensemble bâti est identifié et qu'il s'agit, notamment, d'éviter une rupture du tissu bâti existant, préserver la volumétrie générale d'ensemble, le rythme du parcellaire, la composition verticale et horizontale des façades, les formes de toiture, ainsi que les aménagements des espaces libres.

Ces dispositions d'ordre général laissent une part importante à l'interprétation. Le Service d'architecture, la Déléguée à la protection du patrimoine bâti et le Service des parcs et domaines portent une grande responsabilité dans leur application même si la décision finale incombe à la Municipalité. En effet, dans la première phase du processus d'octroi (analyse formelle), ils peuvent requérir de la part des constructeurs des modifications pour des motifs d'esthétique et d'intégration. Chacun délivre ensuite son préavis. En cas de préavis négatif(s), le BPC établit la note à la Municipalité en proposant le refus du permis, éventuellement accompagné d'une variante proposant l'octroi du permis. L'arbitrage final revient à la Municipalité, qui est amenée à trancher lorsqu'un préavis négatif est émis par l'un de ses services.

Contrairement à la plupart des moyennes et grandes communes du Canton, la Municipalité de Lausanne ne dispose pas d'une Commission consultative d'urbanisme ou d'architecture à laquelle soumettre l'appréciation de l'esthétisme et de l'intégration de certains projets. La mise en place d'une telle Commission est inscrite dans le programme de législature 2016-2021.

Constatation n° 11

Au vu de leur caractère général, les dispositions du Règlement communal (RPGA) sur l'esthétique, l'intégration et la protection du patrimoine laissent une marge d'interprétation importante. En particulier, il est délicat de faire usage des possibilités contenues dans le règlement d'interdire des travaux ou d'imposer des restrictions au droit de bâtir en raison d'éléments susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un quartier, d'un site, d'une place ou d'une rue ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, culturelle ou architecturale. L'application de ces dispositions repose actuellement sur l'analyse préalable de trois services amenés à formuler des demandes de modification aux constructeurs et à émettre ensuite un préavis à la Municipalité. Le programme de législature 2016-2021 de la Municipalité de Lausanne a prévu la mise en place d'une Commission consultative d'urbanisme et d'architecture mais celle-ci n'a pour l'instant pas été instituée.

Recommandation n° 11

Afin de renforcer l'analyse des dispositions relatives à l'esthétique et l'intégration des constructions ainsi que la protection du patrimoine, instaurer une Commission consultative chargée de préavisier les projets de construction.

12. Justifier l'octroi de dérogations aux dispositions légales et réglementaires

Constatation n° 12

L'analyse des demandes de dérogations présente des lacunes en ne faisant pas apparaître la vérification de la satisfaction du bien-fondé de la demande. Les demandes de dérogation ne figurent pas sur les avis d'enquête, lorsqu'elles sont identifiées par la Ville. La Ville n'a pas de vision d'ensemble des dérogations qu'elle octroie.

Recommandation n° 12

Afin de ne pas déroger indûment aux dispositions légales et réglementaires établies par le législateur, assurer un contrôle plus rigoureux des demandes de dérogations en recensant les dérogations autorisées par les lois et les règlements au sens de l'art. 6 LATC et en mettant en place une procédure de contrôle des dérogations guidant l'analyse complète des demandes ainsi que le respect des exigences formelles. Tenir un état des dérogations accordées pour surveiller leur usage limité.

13. Renforcer le contrôle des aspects relevant d'autorisations spéciales ou d'approbations cantonales

Dans la plupart des permis de construire, la vérification de certaines dispositions légales et réglementaires incombe au Canton. La loi confère à la Municipalité la responsabilité d'obtenir des autorisations spéciales et autres approbations requises par la loi. Pour les permis de construire, le

BPC contrôle le questionnaire général sur lequel se base la CAMAC pour demander les autorisations spéciales puis s'assure de recevoir la synthèse CAMAC mais laisse à la CAMAC la responsabilité d'obtenir les autorisations nécessaires. Or, le contrôle de l'obtention de toutes les autorisations nécessaires est de la responsabilité de la Municipalité.

Les conditions formulées par les services cantonaux sont reprises dans les permis de construire de manière conforme au RLATC. L'identification des conditions impératives qu'il incombe à la Commune de vérifier lors du permis d'habiter ou d'utiliser repose sur la responsabilité individuelle de chaque intervenant. Selon les cas et les domaines, les services cantonaux procèdent à certains contrôles.

Constatation n° 13

Alors qu'en délivrant les autorisations la Municipalité engage sa responsabilité, la Commune se repose sur la CAMAC pour l'obtention des autorisations spéciales et approbations cantonales nécessaires. La vérification de l'application des conditions cantonales avant l'octroi du permis d'habiter n'est pas traçable.

Recommandation n° 13

Afin de ne pas délivrer de permis de construire ou de permis d'habiter ou d'utiliser sans que la conformité des aspects de compétence cantonale ait été confirmée,

- Identifier les autorisations cantonales requises et vérifier leur obtention avant l'octroi des permis de construire.
- Développer une collaboration avec les services cantonaux pour coordonner le contrôle des conditions cantonales assortissant le permis de construire avant l'octroi du permis d'habiter et s'assurer que l'ensemble d'entre elles soient contrôlées.

POUR ASSURER LE RESPECT DES DROITS DES TIERS ET DES CONSTRUCTEURS

14. Améliorer la protection des droits des tiers

Le choix des teintes de façades et des matériaux n'est pas traité lors de l'analyse « formelle » mais fait l'objet d'une autorisation spécifique du Service d'architecture avant le début des travaux. Sauf dans les cas particuliers où le Service requière une enquête complémentaire, ces éléments ne sont pas mis à l'enquête publique. Le Service d'architecture, ainsi que régulièrement la Déléguée à la protection du patrimoine et plus rarement le Service des parcs et domaines, peuvent inscrire des charges aux permis de construire renvoyant à cette autorisation mais introduisant également parfois des éléments complémentaires. Ces charges ne sont pas présentées à la Municipalité, qui décide de l'octroi du permis sans avoir connaissance du détail des charges prévues. Cette manière de procéder laisse le temps au constructeur de finaliser son projet mais elle présente l'inconvénient de ne pas mettre systématiquement à l'enquête publique des aspects qui peuvent affecter les droits des tiers et auxquels certains pourraient vouloir s'opposer. Elle a également pour effet de soumettre une partie des aspects esthétiques à l'autorisation du Service d'architecture et non de la Municipalité.

Constatation n° 14

Les contrôles relatifs au choix des teintes de façades et des matériaux sont effectués après l'octroi du permis de construire, ce qui prive les tiers de leur droit d'être entendus alors qu'il s'agit d'éléments susceptibles d'affecter leurs droits.

Recommandation n° 14

Afin d'éviter des difficultés lors des travaux et respecter le droit des tiers d'être entendus, contrôler la conformité des aspects relatifs au choix des teintes de façade et des matériaux avant la mise à l'enquête publique.

15. Améliorer la justification des exigences adressées aux constructeurs et la levée des oppositions à leurs auteurs

La culture de travail étant majoritairement fondée sur la responsabilité individuelle des collaborateurs-trices, les contrôles effectués dans le cadre des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter/utiliser sont peu documentés et la logique de démonstration du bien-fondé des demandes, des appréciations ou des décisions est peu présente.

Les demandes de modification des projets comme les charges assortissant les permis ne font pas systématiquement référence à la base légale ou réglementaire qui les fonde, ce qui peut engendrer un manque de clarté quant au caractère impératif ou non des demandes alors qu'elles constituent de fait une forme de refus du permis. Certaines conditions (demandes de modification avant l'octroi du permis) ou charges (exigences à respecter après l'octroi du permis) formulées par les différentes unités vont au-delà des exigences légales et réglementaires.

Constatation n° 15

Les exigences adressées aux constructeurs par le biais des demandes de modifications et des charges assortissant les permis de construire et les permis d'habiter ou d'utiliser ne comprennent pas systématiquement l'indication des bases légales ou réglementaires qui les fondent. En cas de doute, il incombe aux constructeurs de questionner les demandes de la commune. Or, certaines d'entre elles s'avèrent excessives par rapport aux exigences légales.

Recommandation n° 15

Afin de justifier les demandes de modification des projets de construction et les charges assortissant les permis de construire et d'habiter ou d'utiliser, indiquer les références aux dispositions légales et réglementaires invoquées et distinguer clairement ce qui est d'ordre impératif ou relève d'une recommandation..

7. REMARQUES DE LA MUNICIPALITÉ DE LAUSANNE

 **Ville de Lausanne**
Municipalité
case postale 6904 – 1002 Lausanne



Cour des comptes
Monsieur Frédéric Grognez
Président
Madame Eliane Rey
Vice-présidente
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

dossier traité par CD/URB
notre réf. U. 1/2019/5 – IdAff 272605

Lausanne, le 24 janvier 2019

Audit de la performance des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser en zone à bâtir et des émoluments y relatifs

Monsieur le Président,
Madame la Vice-présidente,

Lors de sa séance du 24 janvier 2019, la Municipalité a pris connaissance de votre projet de rapport sur l'audit cité en titre et vous en remercie.

Elle salue et félicite le travail approfondi et de grande qualité qu'a mené la Cour des comptes dans cette matière complexe qu'est le processus d'octroi des permis de construire et d'habiter.

Elle a pris bonne note des 15 constatations et recommandations émises et se permet de formuler les remarques suivantes.

Au préalable, elle vous communique que l'entité à la Ville qui gère désormais le suivi des dossiers énergétiques est le Secrétariat général de la Direction des Services industriels, et non plus le Service commercial de cette même direction.

A la recommandation n° 1

La Municipalité est consciente que les tâches relevant du processus de la police des constructions sont réparties entre plusieurs services de l'administration. Diverses analyses du processus ont déjà eu lieu et certaines améliorations mises en œuvre. Toutefois, elle constate également que d'autres types d'autorisations sont octroyés et sont en lien avec les permis de construire (occupation du domaine public, exploitation des établissements publics, manifestations, etc.). Afin de définir une organisation interne plus efficiente, et de déterminer dans quelle mesure il serait opportun soit de regrouper des entités, soit d'agir plutôt sur les processus, elle a décidé de constituer un groupe de travail accompagné par un mandat externe qui lui fera des propositions d'amélioration pour la fin de cette législature. La réflexion associera tous les services en charge de donner des autorisations et non pas uniquement le BPC et l'AIC.

A la recommandation n° 2

Allant dans le sens de la recommandation, la Municipalité souhaite mettre en œuvre des conventions entre les différents services qui préciseront le cahier des charges des entités appelées à intervenir dans le cadre de la procédure d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter et d'utiliser (PH/PU) et les délais à respecter, ceci dans le but de maîtriser le processus dans sa globalité. Ces conventions devraient pouvoir être signées d'ici fin 2019.



A la recommandation n° 3

La liste des tâches identifiées dans les conventions permettra de faire évoluer l'outil informatique Goéland pour plus de transparence dans le processus d'octroi des permis de construire et de la délivrance des PH/PU. Dans la poursuite d'une maîtrise globale du processus de la police des constructions, il est prévu de développer les modules informatiques nécessaires après la signature des conventions.

A la recommandation n° 4

Un projet de simplification des procédures allant dans le sens de la recommandation est en cours d'élaboration et sera soumis à la Municipalité dans le courant du premier semestre 2019 avec mise en œuvre dans les meilleurs délais.

A la recommandation n° 5

Une analyse de l'entier des taxes et émoluments administratifs en matière de police des constructions sera conduite d'ici la fin de la législature. Elle concernera tous les services qui auront signé les conventions précitées. Par la suite, un nouveau règlement sera établi.

A la recommandation n° 6

La déléguée à la protection du patrimoine a la responsabilité d'émettre des préavis à l'attention de la Municipalité. Afin d'éviter des blocages éventuels, elle estime positif que la déléguée puisse être associée dès le début à l'élaboration des projets comme c'est le cas aujourd'hui.

Précisons, par ailleurs, que le processus actuel ne prévoit pas que la déléguée se prononce deux fois sur le même objet comme mentionné par la Cour des comptes. Le dossier lui est soumis, dans un premier temps, pour l'analyse formelle afin de s'assurer que tous les éléments d'information nécessaires sont réunis et, dans un second temps, pour l'analyse matérielle, afin d'établir son préavis et la rédaction des charges au permis, après avoir pris connaissance du résultat de l'enquête publique. En effet, ce résultat peut apporter un éclairage particulier sur les différents aspects de la protection du patrimoine par une expertise des usagers du lieu (voisins immédiats) et des groupes représentant la protection du patrimoine (MDL, Patrimoine suisse, etc.).

La Ville de Lausanne n'entend donc pas changer sa pratique en cette matière tout en relevant que la mise en place d'une commission consultative d'urbanisme et d'architecture, qui devra traiter des questions patrimoniales, sera de nature à simplifier le processus.

Quant à la légalité des conditions formulées par les services et le contrôle effectif qu'elles génèrent, ils seront traités dans le cadre des conventions à établir avec les services impliqués dans le processus global de police des constructions.

A la recommandation n° 7

Les conventions mentionnées en réponse à la recommandation n° 2 indiqueront les délais de traitement des différentes étapes. En ce qui concerne le fait de décloisonner l'analyse des dossiers lorsqu'un problème touche plusieurs services, des séances dites de « coordination » existent déjà et peuvent se tenir à la demande d'un service. Il conviendra d'en généraliser l'usage pour accélérer le traitement des dossiers et améliorer la coordination. Une analyse globale du processus incluant les divers services impactés par les tâches de police de construction permettra de rationaliser ou mieux doter en ressources certains secteurs.

A la recommandation n° 8

La Municipalité relève que, pour une collectivité publique, il n'est pas aisé d'améliorer la qualité des dossiers reçus sans mesure incitative, ni base légale (émoluments administratifs pour dossier insuffisant et retour du dossier sans traitement). Dans ce contexte, elle opte plutôt pour promouvoir à l'interne l'accompagnement des constructeurs en proposant des séances préalables, avec les

techniciens communaux avant dépôt du dossier de permis de construire. Ces séances permettent d'anticiper d'éventuels problèmes soulevés par la procédure et de constituer des dossiers plus complets. Par ailleurs, en lien avec les organismes failliers, la Ville de Lausanne œuvrera pour trouver des solutions afin que les architectes déposent des dossiers complets. En ce qui concerne les procédures d'autorisation préalable d'implantation (API), l'outil n'est pas fait pour la majorité des dossiers de demande de permis de construire. La procédure API est plutôt utile pour sonder la population sur un nouveau volume dans une zone d'urbanisation sensible. Enfin, s'agissant de l'édition d'une brochure, la Municipalité estime que cette recommandation pourrait être adressée au Canton en lien avec le questionnaire général de la CAMAC régulièrement mis à jour par leurs soins.

A la recommandation n° 9

La Municipalité est consciente que les délais fixés par l'article 128 de la LATC ne sont pas respectés et que l'objet des PH/PU perd de son sens, les locaux étant le plus souvent occupés ou utilisés avant l'octroi dudit permis. Ce point devrait être revu dans le cadre de la révision de la LATC, en particulier en donnant un caractère plus contraignant à ce permis et en adaptant les délais en tenant compte des nouvelles exigences légales (énergie, amiante, police du feu) et du traitement administratif qu'elles impliquent. Toutefois, la Municipalité admet la nécessité d'améliorer le processus des suivis et des contrôles afin que la totalité des charges au permis soient remplies en fin de travaux et intègre cette exigence dans l'amélioration de la maîtrise du processus global.

A la recommandation n° 10

Les collaborateurs appelés à se prononcer dans le cadre de la procédure d'octroi des permis sont encadrés et leurs tâches contrôlées par les différentes hiérarchies à chaque étape du processus. La Municipalité prend toutefois acte de la recommandation et veillera à assurer la traçabilité de tous les contrôles réglementaires qu'elle effectuera, ceci d'ici la fin de la législature.

A la recommandation n° 11

La création d'une Commission consultative d'urbanisme et d'architecture fait partie du programme de législature 2016-2021. Elle est prévue d'être instituée avant la fin de la législature. Par ailleurs, avec la révision du plan général d'affectation de la Ville de Lausanne, il est également prévu de renforcer les dispositions légales en matière d'esthétique, d'intégration et de protection du patrimoine.

A la recommandation n° 12

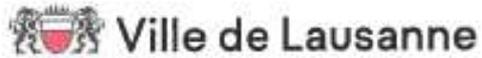
La Municipalité prend acte de la recommandation et veillera à y répondre au mieux.

A la recommandation n° 13

La Municipalité prend acte de la recommandation. Elle précise toutefois que le BPC fait déjà modifier et compléter, ceci de manière régulière, le questionnaire général de demande de permis de construire de la CAMAC, qui doit être rempli en ligne par le requérant. Le logiciel interne Goéland permet de tracer diverses phases de contrôles. Par les conventions à mettre en place et en questionnant l'organisation générale du processus ainsi que la répartition des tâches, une meilleure traçabilité des contrôles sera mise en place.

A la recommandation n° 14

La Municipalité partage l'avis de la Cour des comptes. Elle va donc modifier partiellement sa pratique de manière à ce que le choix des teintes et des matériaux fasse partie intégrante de la mise à l'enquête pour des nouvelles constructions ou des rénovations / agrandissements d'importance.



A la recommandation n° 15

La Municipalité prend acte et veillera à la mise en œuvre de la recommandation.

La Municipalité vous prie de croire, Monsieur le Président, Madame la Vice-présidente, à l'expression de ses considérations respectueuses.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod



Le secrétaire
Simon Affolter

ANNEXES

Annexe I : Autorisation des constructions de minime importance	119
Annexe II : Exemple d'accusé réception des demandes de permis de construire.....	120
Annexe III : Exemple de demande de compléments après analyse formelle.....	121
Annexe IV : Exemple de courrier d'information de l'ouverture de l'enquête.....	122
Annexe V : Exemple de note à la Municipalité.....	123
Annexe VI : Exemple de permis de construire	124
Annexe VII : Protection du patrimoine – recensement architectural cantonal.....	128
Annexe VIII : Formulaire « Programme des travaux »	130
Annexe IX : Exemple de contrôle d'exécution	132
Annexe X : Exemple de permis d'habiter ou d'utiliser.....	133

ANNEXE I : AUTORISATION DES CONSTRUCTIONS DE MINIME IMPORTANCE

Le droit fédéral donnant aux cantons une marge de manœuvre en les laissant organiser la procédure d'autorisation, le législateur vaudois a donné la possibilité à la Municipalité de décider si le projet de construction peut être considéré comme de minime importance et donc directement autorisé ou s'il est assujéti à une procédure d'autorisation de construire (art. 103 al.4 LATC, art. 68a al.1 RLATC). Le *Règlement d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (RLATC)* règle la procédure.

Le législateur vaudois a en effet donné la possibilité à la Municipalité de ne pas soumettre à autorisation les **travaux dits « de minime importance »**⁷³ situés en zone à bâtir (art. 103 al.2 et 3 LATC). Pour cela, ils ne doivent pas porter atteinte à un intérêt public prépondérant tel la protection de la nature, du paysage, des sites et des monuments historiques ou à des intérêts privés dignes de protection tel ceux des voisins. Les travaux ne doivent pas non plus avoir d'influence sur l'équipement et l'environnement (art. 108 al.2 et 3 LATC). Dispensés d'enquête publique, ces projets ne doivent pas contenir de demande de dérogation à des dispositions légales ou réglementaires.

Les objets pouvant ne pas être soumis à autorisation sont les rénovations et rafraîchissements intérieurs et extérieurs sans redistribution de volumes et de surfaces, des abris pour vélos non fermés, pergolas ou dépendances de petite taille ou des aménagements extérieurs pas trop importants (art. 68a al.1 et 2 RLATC).

Le constructeur doit annoncer les travaux en fournissant un extrait cadastral ou une copie du plan de situation à jour et un descriptif avec photographies et croquis. Ces projets n'ont pas à être élaborés par des architectes ou des ingénieurs reconnus au sens des art. 107 et 107a LATC, afin que des plans particuliers soient requis. Sur cette base, la Municipalité décide, dans un **déla**i de 30 jours, si le projet de construction ou de démolition nécessite une autorisation⁷⁴ (art. 103 al. 5 LATC). Si ce n'est pas le cas, elle délivre une **autorisation municipale de construire**.

⁷³ Soit les constructions, démolitions et installations de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle et dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal, les aménagements extérieurs, excavations et travaux de terrassement de minime importance et les constructions et installations mises en place pour une durée limitée (art. 108 al.2 LATC)

⁷⁴ Pour les projets en zone à bâtir, la Municipalité consulte le SIPAL lorsque les bâtiments sont inscrits à l'inventaire ou présentant un intérêt local (art. 103 al. 5 LATC)

ANNEXE II : EXEMPLE D'ACCUSÉ RÉCEPTION DES DEMANDES DE PERMIS DE CONSTRUIRE

Madame, Monsieur,

Nous accusons réception de votre demande d'autorisation de construire reçue le 9 février 2016, relative à l'objet cité en titre. Elle est en cours d'examen.

Nous nous permettons d'attirer votre attention sur le fait que les travaux ne peuvent commencer avant que vous soyez en possession de l'autorisation demandée.

Par ailleurs nous vous prions de prendre note du mode de facturation des permis de construire. La facture vous parviendra par voie électronique (ou sur demande expresse par voie postale) et ce n'est qu'à réception du montant que le permis sera envoyé ou pourra être retiré au guichet. Aussi, dans le but d'accélérer en temps utile la procédure de délivrance du permis, nous vous saurions gré de bien vouloir nous communiquer les coordonnées complètes du destinataire auxquelles seront envoyés la facture et le permis ainsi que son adresse email. La décision municipale demeure réservée.

Nous vous prions de recevoir, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Le chef d'unité administrative

ANNEXE III : EXEMPLE DE DEMANDE DE COMPLÉMENTS APRÈS ANALYSE FORMELLE

Madame,

A la suite de l'analyse des documents joints à votre courrier reçu le 26 février 2015, nous vous confirmons que votre projet nécessite l'ouverture d'une enquête publique selon l'article 109 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC).

Dès lors, conformément au courrier du Service d'architecture du 20 janvier 2015, nous demandons un dossier produit, conformément aux articles 5 du Plan général d'affectation (PGA) et 69/73 du Règlement d'application de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC), qui sera composé comme suit :

- Un questionnaire général doit être rempli informatiquement sur le site de la Centrale des autorisations spéciales (CAMAC) <http://www.camac.vd.ch> et nous être transmis dûment daté et signé par son auteur, le Maître de l'ouvrage et par vous-même au nom de la société propriétaire, en 3 exemplaires. Le point n° 308 sera activé.
- L'extrait cadastral doit **mentionner clairement, en rouge, la zone touchée par les travaux.**
- Tous les documents seront dûment signés par vous-même au nom de la société propriétaire.

De plus, nous vous indiquons ci-dessous une condition qui devra être remplie avant présentation du projet à la Municipalité :

Service de la police du feu

Personnes de contact : M. Alain Brasey (tél. 021/ 315 39 10) ou M. Philippe Sandoz (021/315 39 06)

- Suite aux nouvelles prescriptions de protection incendie entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015, tous les projets déposés doivent être accompagnés de la documentation nécessaire à la mise en œuvre en fonction du degré d'assurance qualité conformément à l'annexe ad chiffre 5 de la directive "11-15 Assurance qualité en protection incendie". Ces prescriptions peuvent être consultées sur le site de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) : <http://www.praever.ch>.

Pour tout complément d'information, vous pouvez prendre contact avec le service de la Police du feu: sps/policedufeu@lausanne.ch.

Enfin, nous vous accordons un délai au **25 mars 2015** pour soumettre un dossier corrigé et établi selon les remarques ci-dessus.

Sont d'ores et déjà réservés :

- l'examen du dossier corrigé ;
- le résultat de l'enquête publique ;
- l'examen de conformité du projet ;
- la détermination de la CAMAC ;
- la décision municipale sur l'octroi du permis de construire.

Veuillez agréer, Madame, nos salutations distinguées.

Le chef d'unité administrative

ANNEXE IV : EXEMPLE DE COURRIER D'INFORMATION DE L'OUVERTURE DE L'ENQUÊTE

Madame,

Pour donner suite à votre courrier du 28 avril 2015 relatif à l'objet susmentionné, nous vous informons que nous ouvrons l'enquête publique **du 2 juin 2015 au 2 juillet 2015**.

Nous attirons votre attention sur le fait que l'ouverture de cette procédure ne préjuge en rien du résultat de l'examen en cours quant à la conformité du projet.

Sont également réservés :

- le résultat de l'enquête publique ;
- la détermination du Département des infrastructures et des ressources humaines / Centrale des autorisations spéciales (CAMAC) ;
- la décision municipale sur l'octroi du permis de construire.

De plus, nous vous remettons en annexe le panneau d'avis d'enquête à apposer sur le fonds concerné, conformément à l'article 7 du Plan général d'affectation (PGA) (cf. extrait ci-dessous) :

Extrait des alinéas 1,3 et 4 de l'article 7 du Plan général précité

« ...

AU PLUS TARD, dès le premier jour de l'enquête publique, et pendant toute la durée de celle-ci, le propriétaire ou son mandataire doit, à ses frais, apposer sur le fonds concerné, de manière qu'il soit nettement visible de la voie publique, un panneau fourni contre émolument par la Direction des travaux et indiquant l'objet de la demande du permis de construire et les dates de l'enquête publique.

Au besoin, le locataire est tenu d'accepter l'apposition de ce panneau sur le sol loué ou dans une vitrine.

L'obligation de faire apposer le panneau de manière adéquate, de même d'en prévenir ou d'en empêcher tout usage abusif incombe au propriétaire ou à son mandataire.

Selon l'importance de l'objet de la demande de permis de construire, la Direction des travaux peut exiger l'apposition de plusieurs panneaux.

... ».

Nous vous présentons, Madame, nos salutations distinguées.

Le chef d'unité administrative

ANNEXE V : EXEMPLE DE NOTE À LA MUNICIPALITÉ

direction des travaux

service d'urbanisme

office de la police
des constructions

L a u s a n n e

note à la Municipalité

affaire gérée par
tél. 021 315
notre réf.

Le

Propriétaire :		
Promettant acquéreur :		
Auteur des plans :	1007 Lausanne	
Situation :	Rue	
N° de parcelle :	5	N° ECA : 2
Recensement architectural :	note aucune	
Enquête publique :	du au	<input type="checkbox"/> Dispense d'enquête
<input type="checkbox"/> sans opposition	<input type="checkbox"/> opposition	et intervention
Nature des travaux :	Transformations intérieures pour l'aménagement d'un restaurant aux rez et 1er étage	
Décision de l'Etat/Loi fédérale : Synthèse CAMAC du Approbation TL du Approbation LEB du		
Condition(s) spéciale(s) : Le permis de construire sera assorti de charges.		

Prendre acte :

- du rapport du service d'urbanisme du ;
- de l'opposition déposée à l'enquête publique ;

Décision(s) :

Ecarter l'opposition et admettre comme éléments de réponse l'analyse réglementaire du service d'urbanisme ;

Autoriser ce projet compatible avec le Plan partiel d'affectation (PPA) 697, sous réserve des droits des tiers.

Du

La Municipalité adopte



Olivier François

Directeur des travaux

ANNEXE VI : EXEMPLE DE PERMIS DE CONSTRUIRE

L a u s a n n e

direction de la culture
et du développement urbain

service de l'urbanisme

bureau des permis de construire

permis de construire

Propriétaire :

Promettant acquéreur :

Auteur des plans :

Situation :

N° de parcelle :

N° E.C.A.

Recensement architectural : Note 2

Enquête publique du

ou

Dispense d'enquête

sans opposition

opposition et 1 intervention, retirée par la suite

Nature des travaux :

Transformations intérieures et extérieures et changement d'affectation de bureaux pour la création d'appartements en duplex entre le 3ème étage et les combles, pose de velux en toiture.

Décision municipale du

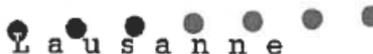
Conditions générales : Le présent permis de 4 pages est délivré sous réserve des droits des tiers, des dispositions légales et aux conditions de la correspondance échangée. En cas d'opposition ou d'intervention, il n'est exécutoire qu'à l'échéance du délai de recours (30 jours) et le constructeur est invité à ne pas débiter les travaux avant cette échéance. Les charges et conditions peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal. Celui-ci s'exerce par acte écrit, daté et signé par le recourant, déposé à la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal, avenue Eugène Ramber 15 - 1014 Lausanne dans les trente jours dès la communication de la décision attaquée. Cet acte doit indiquer les conclusions et les motifs du recours. La décision attaquée doit y être jointe et, le cas échéant, la procuration du mandataire. **Aucune modification ne peut être apportée au projet sans l'autorisation de la Municipalité.** Le programme des travaux et les cartes de contrôle inclus doivent être retournés en temps opportuns au(x) service(s) communal(aux) intéressé(s). Le permis d'habiter ou d'utiliser sera demandé le moment venu.

La Municipalité autorise ce projet compatible avec les dispositions de la zone urbaine du Plan général d'affectation (PGA) ainsi que sur la base des déterminations cantonales contenues dans la synthèse de la Centrale des autorisations spéciales (CAMAC) du

La Municipalité a admis :

- la dérogation concernant la hauteur des chambres à coucher au niveau des combles, en vertu de l'article 27 alinéa 3 RLATC, compte tenu qu'elles bénéficient d'une aération suffisante ;
- la dérogation pour la position des châssis rampants (placés à 1.40m à leur point le plus bas) pour la vue directe horizontale, en vertu de l'article 29 RLATC, compte tenu que l'immeuble figurant en note 2 au recensement architectural du canton de Vaud et au vu de la configuration de la charpente.

permis de construire



L'approbation des Transports Publics de la région lausannoise SA (TL) et ses conditions du 3 mars 2016 en application de la Loi sur les chemins de fer (LCdF) font partie intégrante du présent permis.

Les déterminations cantonales assorties des conditions particulières contenues dans la lettre de la Centrale des autorisations spéciales (CAMAC) du _____ font partie intégrante du présent permis.

Charges pour exécution

Direction des finances et de la mobilité

Service des routes et de la mobilité

1. L'ouverture du chantier et l'utilisation temporaire éventuelle du domaine public par des installations de chantier sont subordonnées à :
 - a) La prise d'un contact préalable avec le service des routes et de la mobilité, (MM. Drapel ou Janin, surveillants du domaine public, tél. 021'315'52'75 ou 021'315'54'58 et Ricart, responsable de la signalisation pour les chantiers, tél. 021'315'38'41) pour établir un constat de l'état des lieux et convenir des modalités de mise à disposition du DP ;
 - b) L'obtention d'un permis d'utilisation temporaire du domaine public que les responsables devront demander au service des routes et de la mobilité à l'aide du formulaire à compléter sous www.lausanne.ch/dp (art. 10 PGA).
2. Toutes les mesures utiles de protection devront être prises pour éviter les dégâts et salissures du DP à propos desquels les bénéficiaires restent seuls responsables au sens des art. 49 PGA et 30 LRou.
3. L'entier des frais découlant des dispositions provisoires et des mesures de sécurité incombent aux constructeurs pour assurer le passage des usagers durant le chantier.

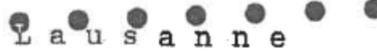
Direction du logement, de l'environnement et de l'architecture

Service d'architecture

L'article 36 RLATC, relatif à la "suppression des barrières architecturales" en faveur des personnes handicapées, n'est pas respecté. Toutefois, compte tenu de la nature des travaux et des contraintes liées à l'état existant, nous considérons que les conditions de dispense définies à l'article 36 al. 2bis RLATC sont réunies.

Nous attirons votre attention sur le fait que, dans le cadre de ces travaux, les dispositifs de protection contre les chutes (accès à l'immeuble, cages d'escaliers, fenêtres dont les contrecœurs sont inférieurs à 90 cm, balcons, etc.) devront respecter la norme SIA 358 (hauteur et modénature), édition 2010, en application des articles 20 et 24 RLATC.

permis de construire



Charges pour exécution (suite)

Direction du logement, de l'environnement et de l'architecture
Service d'architecture

Si des travaux de désamiantage sont prescrits dans le rapport de diagnostic amiante, la mise à jour dudit rapport devra être fournie avant la délivrance du permis d'habiter.

Direction de la sécurité et de l'économie
Service de protection et sauvetage

Le concept mis en place dans la documentation nécessaire à la mise en œuvre en fonction du degré d'assurance qualité en protection incendie, sera respecté (concept de protection contre l'incendie du 24 novembre 2015 d'Ingea SA à Lausanne). La déclaration de conformité de protection incendie devra nous être transmise au plus tard lors de la visite de fin des travaux.

Un safe de sécurité Ikon VersoCliq, dans lequel sera déposé le passe technique (entrée de l'immeuble, locaux techniques, etc.), sera posé à l'extérieur, proche de l'entrée.

Service de l'eau
Evacuation et protection des eaux

Les nouveaux équipements réalisés seront raccordés au réseau privé du bâtiment existant en respectant le réseau séparatif en place, aux risques et périls du bénéficiaire. Les eaux usées ne doivent pas être introduites dans le réseau eaux claires. La conformité et l'entretien de l'ensemble des installations d'évacuation des eaux de la parcelle restent sous responsabilité privée.

Il sera veillé à ne rien introduire dans le réseau des canalisations tout au long du chantier. En cas de dépôts constatés ou pollution avérée des eaux (réseau public d'évacuation des eaux ou milieu naturel) liée à des rejets (plâtre, ciment, etc.), les frais d'intervention, nettoyage et remise en état des canalisations et/ou cours d'eau seront facturés et mis à la charge du bénéficiaire des installations en cause.

Font partie intégrante des charges. le(s) rapport(s) et directive(s) ci-joint(s) :

- de l'office de signalétique urbaine

Suivi de l'exécution en vue de l'obtention du permis d'habiter et/ou d'utiliser :

Pour permettre aux services concernés de contrôler l'exécution des travaux, le programme des travaux annexé au permis devra être retourné au plus tard dans les 30 jours qui suivent la délivrance du permis de construire.

permis de construire

L a u s a n n e

Si le programme ne pouvait pas être établi dans ce délai ou devait subir des modifications significatives, le responsable des travaux est tenu d'en informer le service d'architecture (personne de contact mentionnée dans le programme des travaux en annexe).

Annexes : 1 programme des travaux
12 plans en retour
1 questionnaire général
1 rapport
1 synthèse de la Centrale des autorisations spéciales (CAMAC) + annexes

Affaire n°
Dossier de plans n°

Taxe	CHF 1'816.00
Plaque(s) de numérotage	
Insertion 24 Heures	CHF 277.25
Panneau d'avis d'enquête	CHF 20.00
Frais administratifs divers	CHF 20.00
Facture	<u>CHF 2'133.25</u>

Le vice-syndic :

Oscar Tsatala

Lausanne, le

Permis valable deux ans dès cette date

ANNEXE VII : PROTECTION DU PATRIMOINE – RECENSEMENT ARCHITECTURAL CANTONAL

Source : <https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/monuments-et-sites/recenser-le-patrimoine-architectural/>

Le recensement architectural a été initié en 1974 et s'est achevé en 1998. Les objets sont de natures diverses : bâtiments, éléments architecturaux ou de décor urbain, ensemble d'objets composant un site, etc...

Les objets sont évalués au moyen d'une note de 1 à 7 fondée sur six critères. Sur cette base, une mesure de protection leur est ensuite éventuellement attribuée. Les notes au recensement architectural sont proposées par un groupe d'experts (architectes, historiens et scientifiques) sur la base des informations recueillies tant sur le terrain qu'au sein des archives cantonales. Elles sont validées conjointement avec les autorités municipales concernées.

Cette note est une indication des qualités historiques et architecturales d'un édifice. Elle n'a aucun effet juridique au sens de la LPNMS, contrairement à la mesure de protection, elle-même contraignante.

On distingue ainsi :

- **Protection spéciale (essentiellement notes 1 et 2)**

- Classement de monuments et bâtiments (art. 52 ss LPNMS) : Objets d'intérêt national, dont le classement comme monument historique est requis et exigeant la conservation intégrale de sa forme et de sa substance

Mesure définitive et contraignante qui soumet à l'autorisation du département compétent tous travaux dont pourrait faire l'objet le monument classé, du plus minime (i.e. peinture des volets) au plus important (i.e. transformation lourde). Lorsque l'autorisation est délivrée, elle est souvent accompagnée de charges et de conditions, notamment concernant la direction des travaux

- Inscription à l'inventaire cantonal (art. 49 ss) : objets d'intérêt régional/d'importance cantonale, dont l'inscription à l'inventaire est requise et exigeant la conservation de sa forme et de sa substance

Mesure permettant de veiller à la conservation de l'objet. Elle impose au propriétaire d'annoncer tous travaux qu'il envisage au département, respectivement à sa Section monuments et sites, lesquels peuvent ainsi contrôler si ces derniers respectent les caractéristiques et qualités de l'objet inscrit à l'inventaire. Si tel n'est pas le cas, le département prend les mesures nécessaires pour protéger définitivement l'objet en question en ouvrant une procédure de classement

L'autorisation des travaux sur ces objets est de la compétence du Canton (SIPAL – section Monuments et sites).

- **Protection générale (art. 46 ss LPNMS) (essentiellement notes 3 à 5)**

La protection générale est une mesure d'alerte prévue par la Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) conférant la compétence de la protection effective d'un objet à l'autorité municipale. Cette dernière doit prendre l'avis du service en charge de la protection du patrimoine avant d'autoriser des travaux en délivrant un permis de construire, mais porte ensuite seule la responsabilité de faire respecter les prescriptions données. En cas de danger majeur (i.e. démolition complète), le département compétent peut toutefois intervenir directement et prendre les mesures conservatoires pour protéger définitivement l'objet menacé

- Objet d'intérêt local (essentiellement notes 3 et 4) : objet méritant d'être conservé ; des modifications peuvent être envisagées pour autant que les qualités qui ont justifié sa note n'en soient pas altérées

L'autorisation des travaux sur ces objets et de la compétence communale. La Ville de Lausanne étant au bénéfice d'une délégation de compétence du canton, elle est dispensée d'obtenir le préavis du SIPAL, contrairement aux autres communes.

- Objet bien intégré (note 4) : objet bien intégré par son volume, sa composition et souvent sa fonction qui participe à la définition de l'identité de la localité ; il nécessite un traitement approprié et soigné afin de préserver l'image du site ; sa sauvegarde et sa mise en valeur doivent être garanties dans le cadre de la planification communale.

Il ne possède toutefois ni la qualité architecturale ni l'authenticité justifiant l'intervention du Canton. L'autorisation des travaux est entièrement de compétence communale.

- Objet présentant des qualités et des défauts (note 5) : objet présentant des défauts d'intégration, malgré son architecture soignée et intéressante (ex : édifice à l'architecture importée, en inadéquation avec son environnement bâti ou objets n'obtenant pas de note supérieure mais présentant des caractéristiques dignes d'intérêt).

L'autorisation des travaux est entièrement de compétence communale.

- **Pas de mesure de protection (notes 6 et 7)**

Objets pouvant être pris en compte dans le cadre de la planification communale pour accroître le potentiel de densification :

- Objet sans intérêt (note 6) : objet considéré comme neutre et sans intérêt patrimonial, tant du point de vue de son intégration que de son architecture ou de son histoire. Sa présence n'est pas déterminante pour l'harmonie du site
- Objet altérant le site (note 7) : objet compromettant l'harmonie d'un site et en altérant les qualités. Les graves défauts d'intégration de ce type d'objets relèvent plus souvent d'erreurs d'aménagement du territoire que d'architecture

ANNEXE VIII : FORMULAIRE « PROGRAMME DES TRAVAUX »

direction des travaux

service d'architecture
certifié ISO 9000
analyse et inspection des
constructions

Lausanne

PROGRAMME DES TRAVAUX N°

Permis de construire/Autorisation n° : IdA/f
Dossier de plans n° :
Traité par :
Email :
Tél. direct :

Responsable des travaux :

Adresse du chantier :

Nature des travaux : Construction nouvelle - Démolition du bâtiment ECA
construction d'un immeuble de

Responsable du chantier :

Natel et/ou ligne directe :

DATE FIXÉE :

25.04.2014

AVANT OUVERTURE DU CHANTIER (si empiètement ou accès sur domaine public)

Convocation des services concernés selon détermination

DATES PREVUES :

01.09.2014

13.10.2014

20.10.2014

07.11.2014

28.11.2014

30.10.2015

... ..

15.06.2015

07.12.2014

31.12.2015

PLANIFICATION DES TRAVAUX

Début des travaux ¹

Raccords canalisations ² (Le service d'assainissement sera contacté 24h avant les travaux de raccordement)

Fils sur banquetage ³

Radier ¹

Dalle ¹

Matériaux et couleurs, tons de façades ¹

~~Charpente ¹~~

Couverture ¹

Contrôle des aménagements extérieurs ⁵

Fin de travaux ¹

Complété le : 25.04.2014

(timbre et signature)

Le programme des travaux est à retourner au service d'architecture au plus tard 30 jours après la délivrance du permis de construire ou de l'autorisation municipale. Si ce programme ne pouvait être établi dans ce délai ou devait subir des modifications significatives, le responsable des travaux est

tenu d'en informer le service d'architecture.

Coordonnées du(es) service(s) concerné(s) :

1service d'architecture, case postale 5354, 1002 Lausanne.
2service d'assainissement, case postale 5032, 1002 Lausanne.
3service de la coordination et du cadastre, case postale 5354, 1002 Lausanne.
5service des parcs et promenades, case postale 80, 1000 Lausanne 23.

Tél. 021 315 56 22 - Fax 021 315 50 05.
Tél. 021 315 79 11 - Fax 021 315 70 15.
Tél. 021 315 53 15 - Fax 021 315 50 10.
Tél. 021 315 57 15 - Fax 021 315 50 06.

ANNEXE IX : EXEMPLE DE CONTRÔLE D'EXÉCUTION

direction des travaux



service d'architecture
certifié ISO 9000

analyse et inspection des
constructions

CONTRÔLE DE L'EXECUTION N°

Lausanne, le 23 octobre 2015

Permis de construire/Autorisation n° : IdAff
IdAff ;

Responsable des travaux :

Dossier de plans n° :

Traité par :

Email :

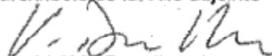
Tél. direct :

Adresse du chantier :

Nature des travaux : Démolition et construction nouvelle - Démolition du bâtiment ECA
pour la construction d'un nouveau bâtiment

PHASES DE CONTROLES	INSPECTIONS	REMARQUES
Fin de travaux	21.10.2015	En ordre pour ouvrir l'école le lundi 26.10.2015. Les travaux extérieurs ne sont pas terminés mais devront être sécurisés avant l'arrivée des écoliers. Plans de révisions à transmettre à ARCH en format pdf. Une nouvelle visite aura lieu avec le service du feu en vue de l'octroi du permis d'utiliser définitif. Les aménagements extérieurs seront contrôlés ultérieurement.
Contrôle des aménagements extérieurs	Pas effectué	

L'architecte de la Ville adjointe


Valérie Devallonné

L'inspecteur des constructions


Georges Dessaux

N.B. : Les contrôles ont pour seul objet de vérifier si l'exécution est conforme aux plans autorisés et si elle respecte les conditions annexées au permis de construire.

rue du Port-Franc 18
c.p. 5354, 1002 Lausanne
tél 021 315 56 22
fax 021 315 50 05

ANNEXE X : EXEMPLE DE PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER



direction des travaux

service d'architecture
certifié ISO 9001



PERMIS D'HABITER N°

Propriétaire :

Permis de construire/Dossier n°
Dossier de plans n°
Traité par
Email :
Tél. direct :
Contrôle de la fin des travaux :

Responsable des travaux :

Démolition du bâtiment ECA pour la construction d'un immeuble d'habitation en PPE

La Municipalité de Lausanne, conformément aux lois et règlements en vigueur, autorise l'habitation de l'objet cité en référence à partir du

01 juin 2016

Le propriétaire et le responsable des travaux prendront note de la réserve et des charges suivantes :

Réserve

- 1 En vertu des articles 31 à 33 de la loi vaudoise sur la géoinformation du 8 mai 2012, les constructions nouvelles ou modifiées doivent faire l'objet d'une mise à jour au registre foncier. Le propriétaire de la construction est tenu de faire établir un dossier de mutation par un ingénieur géomètre inscrit au registre des ingénieurs géomètres.

Charges

- 2 La ventilation des cuisines, ouvertes sur les séjours, n'a pas été réalisée selon les charges pour exécution inscrites au permis de construire (art. 31 RLATC). Dès lors l'entretien des hottes à charbon actif sera de la responsabilité du propriétaire.
- 3 Les articles 3 (L'Hand) et 36 RLATC ainsi que les dispositions de la norme SIA 500, relatif à la « suppression des barrières architecturales » en faveur des personnes handicapées, n'ont pas été respectés pour l'ensemble des locaux sanitaires. En effet les portes d'accès n'ont que 70 cm de vide de passage. Le service d'architecture se réserve le droit d'exiger la mise en conformité en cas de nécessité (plainte d'un éventuel locataire).

Taxe : CHF 455.--

Lausanne, le 7 juin 2016

Le directeur des travaux

Olivier Français

Coordonnées du(es) service(s) concerné(s) :

2 3 service d'architecture, case postale 5354, 1002 Lausanne

Tél. 021 315 56 22 - Fax 021 315 50 05.

1 service de la coordination et du cadastre, case postale 5354, 1002 Lausanne.

Tél. 021 315 53 15 - Fax 021 315 50 10.