

**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
d'Yverdon-les-Bains**



Rapport n°47

du 7 novembre 2018

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. Des contributions de remplacement peuvent également être perçues en compensation de dispenses accordées à certaines obligations.

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, dont Yverdon-les-Bains, ainsi que les tarifs des émoluments administratifs et contributions de remplacement pour places de stationnement.

DES PERMIS DE CONSTRUIRE DÉLIVRÉS DANS LES MEILLEURS DÉLAIS MAIS LA NÉCESSITÉ DE MIEUX GARANTIR LA CONFORMITÉ LÉGALE DES PROJETS ET INFORMER LES PARTIES PRENANTES

Compte tenu des différents facteurs extérieurs pouvant l'affecter, en particulier la conformité des dossiers déposés et la durée de la consultation cantonale, le processus mis en place par la Ville d'Yverdon-les-Bains permet l'octroi des permis de construire dans les meilleurs délais. Sur la période 2014-2016, la durée moyenne globale des procédures a été de 3.75 mois. Le délai légal de 40 jours entre la réception des autorisations cantonales et la décision municipale a été respecté dans 90% des cas. Une gestion plus systématique des délais permettrait d'avoir une vue d'ensemble et de rendre compte de la performance de la Ville sur ce plan.

Grâce aux compétences techniques dont elle dispose et à l'outil informatique (dont certaines fonctionnalités sont à développer) qu'elle a acquis, la Ville d'Yverdon-les-Bains s'est donnée les moyens d'accomplir efficacement ses tâches dans ce domaine complexe. Ses compétences spécifiques dans le domaine de l'énergie pourraient néanmoins être mieux exploitées. Le processus d'octroi des permis de construire est bien structuré car il assure une systématique dans le traitement des demandes de permis, des échanges entre les différents intervenants communaux et une forte implication de la police des constructions jusqu'à la fin du processus. Chaque dossier est en outre examiné par une double instance grâce au préavis de la Commission des constructions. Le mode de

fonctionnement doit toutefois être renforcé par une meilleure traçabilité des contrôles effectués et de leurs résultats permettant à la Municipalité d'avoir l'assurance que l'intégralité des vérifications requises a été effectuée et que la construction projetée est conforme aux dispositions légales et réglementaires. Cela a d'autant plus d'importance dans une grande commune où les responsabilités sont diluées entre plusieurs intervenants et niveaux de décision.

La Cour a examiné neuf thématiques parmi les multiples dispositions applicables aux projets de construction, en particulier au travers d'une sélection de dix-neuf dossiers afin de déterminer si la Ville d'Yverdon-les-Bains vérifie la conformité légale des projets de construction (dispositions communales et cantonales). Il en ressort que les dispositions réglementaires communales relatives à l'affectation de la zone, aux droits à bâtir, aux aménagements extérieurs, aux places de stationnement et à l'esthétique et à l'intégration des bâtiments ainsi que les exigences de droit cantonal quant à la salubrité et à l'utilisation rationnelle de l'énergie sont contrôlées avant l'octroi des permis de construire. En revanche, les questions relatives à la gestion des déchets ainsi que celles concernant la teinte des façades et les matériaux sont traitées après l'octroi du permis de construire alors qu'elles affectent les droits des tiers et peuvent être source de problèmes ultérieurs. Concernant les dispositions destinées à faciliter l'accès des constructions aux personnes handicapées par la suppression des barrières architecturales, la police des constructions s'en remet à l'AVACAH¹. S'agissant des dérogations et de l'obtention des autorisations spéciales cantonales, un contrôle plus rigoureux est nécessaire.

La Police des constructions s'efforce de faciliter le déroulement des procédures pour les constructeurs et d'éviter tout formalisme inutile, tant dans ses échanges avec les tiers qu'en interne. Les conditions assortissant les permis de construire comprennent des rappels de certaines obligations aux constructeurs, des recommandations ou préparent l'organisation du suivi des travaux. Bien que ce soit positif, la justification des positions de la Commune auprès des constructeurs et la traçabilité des contrôles indispensables à la prise de décision finale de la Municipalité s'en trouvent limitées. Les motivations de la levée des oppositions auprès des opposants sont également à développer dans certains cas.

UN PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER À RENFORCER ET À ACCÉLÉRER

Le délai légal de 15 jours entre la demande de permis à l'issue des travaux et l'octroi du permis ne peut être tenu, en raison d'une part du rythme du processus communal, d'autre part des suivis successifs rendus nécessaires par des travaux non conformes, inachevés ou par des documents manquants. Les dossiers sont suivis mais une gestion globale des délais fait défaut. L'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser peut ainsi prendre plusieurs mois, voire dépasser une année, et engendrer dans certains cas l'octroi d'autorisations d'occuper les locaux avant la délivrance du 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.

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser mis en place est composé d'étapes clairement définies qui s'enchaînent de manière systématique. En confiant l'ensemble du travail de vérification de la conformité des constructions à la Commission de salubrité, la Ville permet un travail conjoint

¹ Association vaudoise pour la construction adaptée aux handicapés

des différents intervenants techniques, facilite l'organisation de la visite de fin des travaux qui se fait en une seule fois, tout en satisfaisant l'exigence légale de préavis de la Commission. Tel qu'il est conçu, le processus ne garantit toutefois pas la vérification de l'intégralité des dispositions légales et réglementaires ainsi que de toutes les conditions communales et cantonales assortissant l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser.

L'examen d'une sélection de dix-neuf dossiers a démontré que le contrôle d'implantation lors de la pose de la première dalle ainsi que le contrôle à fouille ouverte du raccordement des canalisations, requis par le RLATC, ne sont pas effectués. La Police des constructions n'entreprend par ailleurs pas de contrôle systématique des aspects relatifs à la suppression des barrières architecturales. En revanche, alors que peu de communes du Canton l'ont encore fait, la Ville d'Yverdon-les-Bains a mis en place le contrôle des dispositions de la Loi sur l'énergie sur les chantiers ; celui-ci doit être effectué systématiquement et intégré au processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser.

Tout comme pour les permis de construire, les compétences nécessaires à la vérification de la conformité des travaux effectués sont réunies mais pourraient être mieux exploitées en ce qui concerne le domaine de l'énergie. Enfin, un développement des outils informatiques est souhaitable afin de mieux guider les contrôles à effectuer et gérer les délais.

DES TARIFS D'ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS À RÉVISER POUR RÉDUIRE LA PART DES COÛTS DES PRESTATIONS FINANCÉE PAR L'IMPÔT ET RESPECTER LES PRINCIPES APPLICABLES DÉFINIS PAR LA JURISPRUDENCE

Bien que relevant d'une pratique constante, les tarifs des émoluments administratifs actuellement pratiqués ne correspondent pas en tous points aux tarifs décidés par la Municipalité et approuvés par le Canton.

La Ville d'Yverdon-les-Bains ne dispose pas d'une comptabilité analytique lui permettant de connaître les coûts de ses prestations de police des constructions et par conséquent pas non plus leur degré de couverture par les émoluments administratifs. Une distinction est à faire entre les prestations relatives aux constructions sises sur son territoire et celles réalisées pour le compte d'autres communes dans le cadre du *Réseau intercommunal de bureaux techniques (RIBT)*.

En ce qui concerne sa propre police des constructions, le taux de couverture des coûts partiels² se révèle être inférieur à 30%, ce qui, d'un point de vue juridique, respecte le principe de couverture des coûts³. 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.

Les coûts partiels des prestations fournies à d'autres communes ont en revanche été couverts à hauteur de 109% depuis le début de la collaboration en 2014 mais une dégradation de la couverture

² Les coûts pris en considération se fondent sur les charges inscrites dans les comptes pour la filière « police des constructions » du Service de l'Urbanisme. Ils n'incluent ni les charges liées à l'implication des autres services communaux, du chef du Service de l'Urbanisme, de la Conseillère municipale en charge et de la Municipalité, ni les frais généraux et les charges financières.

³ 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

est observée en 2016 et 2017. En l'absence d'un contrôle régulier de la couverture des coûts engendrés par ces prestations, la Municipalité ne peut s'assurer qu'elles n'occasionnent pas de pertes pour la Commune.

En conséquence, la Cour recommande à la Municipalité d'établir une politique tarifaire fondée sur une analyse des coûts, de renforcer les dispositions réglementaires régissant la perception des émoluments administratifs pour que les principes de légalité⁴ et d'équivalence des prestations⁵ définis par la jurisprudence soient respectés et d'instaurer une surveillance de la couverture des coûts des prestations de police des constructions.

RÉÉVALUER LA LÉGITIMITÉ DE LA PERCEPTION DES CONTRIBUTIONS DE REMPLACEMENT POUR PLACES DE STATIONNEMENT

Les modalités actuelles de perception de ces contributions ne garantissent pas le respect du principe d'équivalence des prestations. L'inconvénient que représente pour les constructeurs le fait de manquer de places de stationnement n'est en effet pas pris en compte dans le montant à payer par place manquante. Alors que la perception de ces taxes vise à compenser un avantage retiré de la dispense d'une obligation, il est possible que des contributions de remplacement soient perçues auprès de constructeurs qui perdent déjà plus qu'ils ne gagnent à ne pas pouvoir aménager les places de stationnement estimées nécessaires. La légitimité de percevoir ces contributions devrait par conséquent être réévaluée.

CONCLUSION

Les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser mis en place par la Ville d'Yverdon-les-Bains sont globalement bien conçus. Certaines lacunes dans les contrôles ont toutefois été identifiées et les bases de décision de la Municipalité sont à renforcer. En octroyant ces autorisations, 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. Il est dès lors primordial qu'elle obtienne, avant d'autoriser une construction puis son occupation, l'assurance de sa conformité en tous points. La rapidité des procédures d'octroi des permis de construire est satisfaisante mais le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser doit être accéléré. La tarification des émoluments administratifs, qui ont couvert moins de 30% des coûts de la police des constructions de la Ville (70% financés par les impôts) sur la période 2014-2016, et la perception de contributions de remplacement pour places de stationnement auprès des constructeurs sont à réexaminer. La Cour formule ainsi douze recommandations dans le but de garantir la conformité de chaque construction soumise à autorisation à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables, d'améliorer l'information aux parties concernées ainsi que la gestion de l'activité de police des constructions.

⁴ 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

⁵ 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

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 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 Madame Gloria Capt, Conseillère municipale, Monsieur Markus Bärtschi, Chef du Service de l'Urbanisme, à Monsieur Laurent Thiémard, ancien responsable de la Police des constructions, Monsieur Raphael Dal Pont, nouveau responsable de la Police des constructions et Madame Joanne Tissot, technicienne en police des constructions, pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

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 informations fournies.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES	3
GLOSSAIRE	3
1. INTRODUCTION	4
1.1. Les autorisations en matière de constructions	4
1.1.1. Le permis de construire	4
1.1.2. Le permis d’habiter ou d’utiliser	6
1.2. Les exigences applicables aux constructions.....	7
1.3. Les attentes envers les autorités communales	9
1.3.1. Les principes applicables à l’octroi des autorisations	9
1.3.2. Des procédures d’autorisation performantes	10
1.4. Les contributions financières des propriétaires	12
2. L’AUDIT RÉALISÉ.....	15
2.1. Les objectifs de l’audit.....	15
2.2. La délimitation de l’audit.....	16
2.3. L’approche d’audit.....	17
3. LES RÉSULTATS DE L’AUDIT - LE PROCESSUS D’OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE	19
3.1. Le contrôle de la légalité des projets de construction soumis à autorisation	20
3.1.1. L’organisation du contrôle des demandes de permis	20
3.1.1.1. La mobilisation des compétences requises.....	20
3.1.1.2. Le développement de l’e-administration en matière de permis de construire	22
3.1.1.3. Le processus d’octroi ou de refus des permis de construire.....	23
3.1.1.4. La gestion du risque de conflits d’intérêts	29
3.1.2. Les contrôles effectués en vue de l’octroi des permis de construire.....	30
3.1.2.1. Les contrôles de dispositions réglementaires communales.....	30
3.1.2.2. Les contrôles de dispositions de droit cantonal.....	33
3.1.3. L’octroi de permis de construire avec dérogations.....	36
3.1.3.1. Les dérogations de compétence communale	36
3.1.3.2. Les dérogations de compétence cantonale ou fédérale	38
3.1.4. L’octroi de permis de construire assortis de conditions	38
3.1.4.1. Les conditions communales	39
3.1.4.2. Les conditions cantonales	39
3.1.5. Le traitement des oppositions et observations.....	40

3.2.	La durée du processus d’octroi des permis de construire	41
3.2.1.	La gestion des délais.....	41
3.2.2.	La durée du processus d’octroi des permis de construire	42
3.3.	Réponse à la question d’audit	47
4.	LES RÉSULTATS DE L’AUDIT - LE PROCESSUS D’OCTROI DES PERMIS D’HABITER OU D’UTILISER.....	50
4.1.	Le contrôle de la légalité des constructions autorisées	51
4.1.1.	L’organisation du contrôle des constructions	51
4.1.1.1.	La mobilisation des compétences requises.....	51
4.1.1.2.	Le développement de l’e-administration pour les permis d’habiter ou d’utiliser	52
4.1.1.3.	Le processus d’octroi ou de refus des permis d’habiter ou utiliser	52
4.1.1.4.	La gestion du risque de conflits d’intérêts	56
4.1.2.	Les contrôles effectués en vue de l’octroi des permis d’habiter ou d’utiliser	56
4.1.2.1.	Le suivi de l’exécution des travaux.....	57
4.1.2.2.	La visite de fin des travaux	59
4.1.3.	L’octroi des permis d’habiter ou d’utiliser	59
4.2.	La durée du processus d’octroi des permis d’habiter ou d’utiliser	61
4.2.1.	La gestion des délais.....	61
4.2.2.	La durée du processus d’octroi des permis d’habiter ou d’utiliser	61
4.3.	Réponse à la question d’audit	64
5.	LES RÉSULTATS DE L’AUDIT – L’OPTIMISATION DES TARIFS DES TAXES PERÇUES	66
5.1.	La couverture des coûts des prestations par les émoluments administratifs	67
5.1.1.	Les tarifs pratiqués	67
5.1.2.	L’objectif de couverture des coûts.....	68
5.1.3.	Le degré effectif de couverture des coûts.....	68
5.1.4.	L’impact sur la couverture des coûts des choix effectués en matière de tarification des émoluments	70
5.2.	L’adéquation du montant de la contribution de remplacement pour places de stationnement.....	72
5.3.	Réponse à la question d’audit	73
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	75
7.	OBSERVATIONS DE LA MUNICIPALITÉ D’YVERDON-LES-BAINS-LES-BAINS.....	85
	ANNEXES	87

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

AVACAH	Association vaudoise pour la construction adaptée aux handicapés
CAMAC	Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire
CDAP	Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal
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
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
LVLEne	Loi sur l'énergie du 16 mai 2006
PGA	Plan général d'affectation
RIBT	Réseau Intercommunal de Bureaux Techniques
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 (règlement des constructions)
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
TF	Tribunal fédéral
URBAT	Service de l'Urbanisme et des Bâtiments (Ville d'Yverdon-les-Bains)
VSS	Association suisse des professionnels de la route et des transports (ou Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute)

GLOSSAIRE

Condition	Obligation que le bénéficiaire d'un permis doit remplir
Constructeur	Par souci de simplification du présent rapport, il peut s'agir aussi bien du ou de la propriétaire que de son mandataire
Opposition	Demande de la part de tiers intéressés de ne pas autoriser le projet, en raison de la violation de règles de la police des constructions ⁶
Observation	Requête ou vœu formulé dans l'intérêt général (p.ex. par une association) et non pas dans un intérêt privé ⁶
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.

⁶ 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 (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-s⁷. Hormis l'aspect esthétique pour lequel elle dispose d'un pouvoir d'appréciation, la Municipalité ne peut choisir si elle veut ou non délivrer l'autorisation ou l'assortir de contraintes particulières ; les propriétaires y ont droit dès lors que les conditions légales 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 l'art. 69 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 assujétiés 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

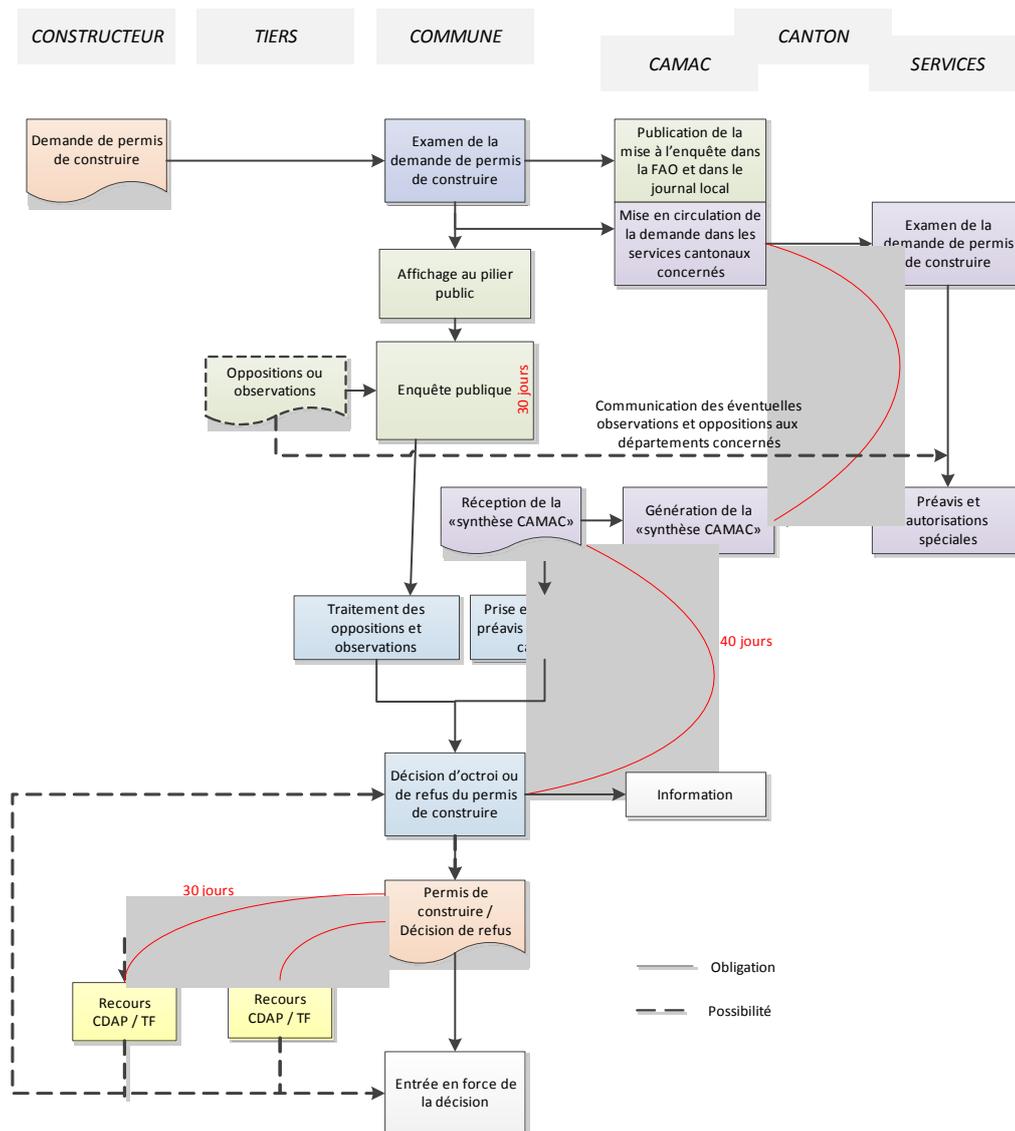
⁷ Les éventuels droits privés de tiers ne sont pas examinés dans le cadre de ces autorisations mais ils sont toujours réservés

requièrent (expertise, profillement par exemple) ou lorsque des délais plus longs sont nécessités par l'application du droit fédéral ou cantonal pour certains objets particuliers. La Municipalité doit s'assurer que les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées pour pouvoir octroyer le permis de construire.

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. La Municipalité peut dispenser d'enquête publique les projets de minime importance (art. 111 LATC), ce qui permet d'alléger la procédure mais le recours à cette possibilité doit rester l'exception.

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 après la demande de permis, 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 – Procédure vaudoise d'octroi d'un permis de construire



Source : Cour des comptes

Enfin, si le permis de construire est octroyé, il est délivré au constructeur. 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 des procédures de recours.

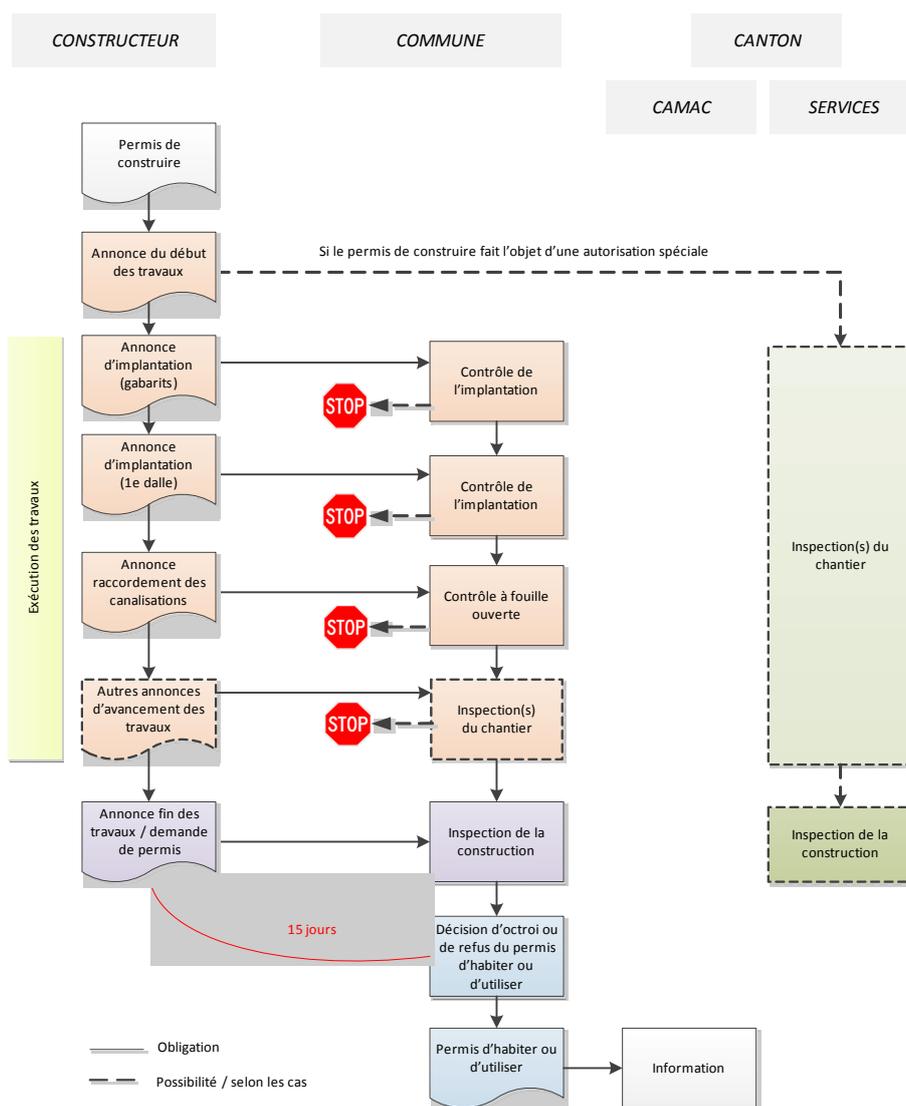
1.1.2. LE PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

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 régie par les articles 124 à 129 LATC et 76 à 82 RLATC et décrite dans le schéma ci-dessous (cf. Figure 2).

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



Source : Cour des comptes

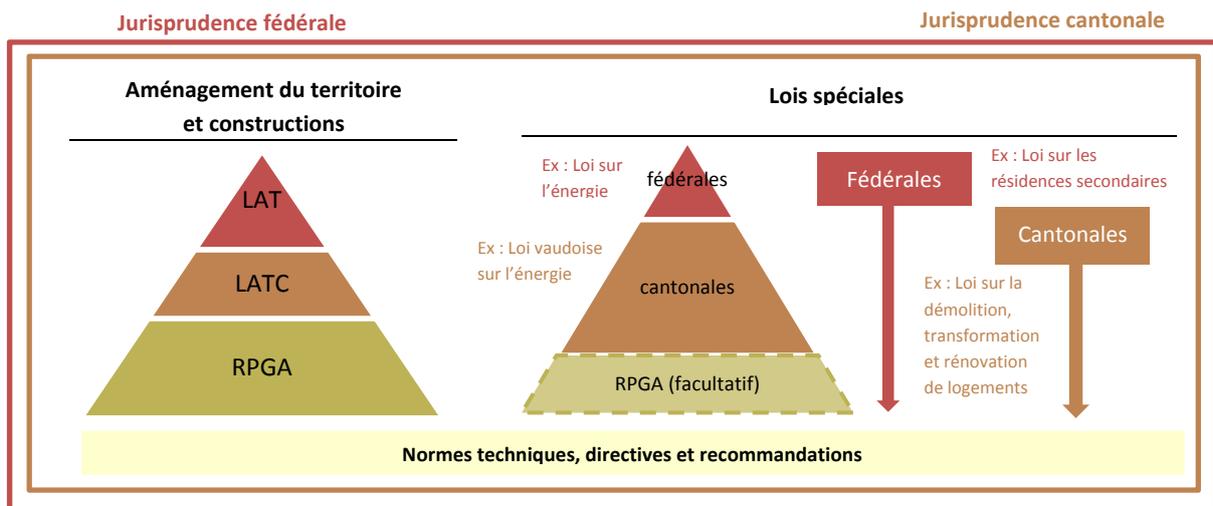
La Municipalité ne peut délivrer un tel permis que si les conditions fixées par le permis de construire ont été respectées et que l’exécution correspond aux plans mis à l’enquête. En outre, les locaux doivent satisfaire aux conditions fixées par la loi et les règlements, les travaux extérieurs et intérieurs 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 et 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 zone⁸ 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 - LDTR) 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.).

⁸ 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.

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. LE RESPECT DES PRINCIPES APPLICABLES À L'OCTROI DES AUTORISATIONS⁹

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.

⁹ 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

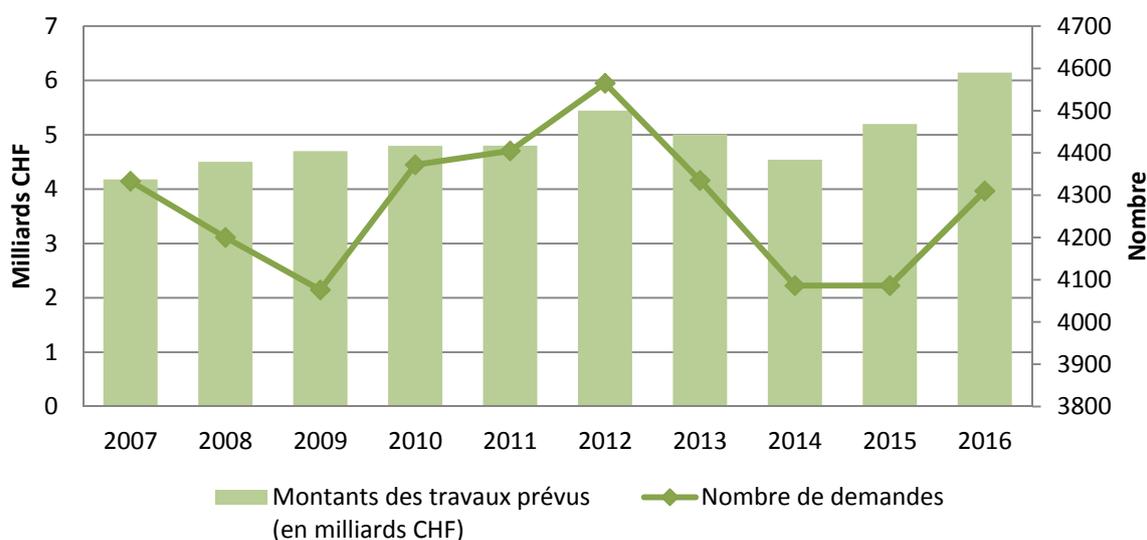
DES ENJEUX IMPORTANTS POUR LA POPULATION ET L'ÉCONOMIE VAUDOISES ...

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'entreprises¹⁰, 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.

¹⁰ 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 construction¹¹ (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 de construire 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.

¹¹ 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 CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES DES PROPRIÉTAIRES

Les propriétaires doivent s'acquitter auprès de la Commune de diverses contributions financières dans le cadre des procédures d'octroi des permis de construire et d'habiter ou utiliser.

LES TYPES DE CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES VERSÉES PAR LES PROPRIÉTAIRES

En application de l'art. 4 al. 1 LCom, 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 propriétaires peuvent également être amenés à devoir payer une **contribution de remplacement**. La législation cantonale et les règlements communaux imposent aux propriétaires certaines obligations de prestations en lien avec leurs constructions, en particulier la construction d'un abri de protection civile, de places de stationnement ou de places de jeux. En cas d'impossibilité de remplir ces obligations (p. ex. en raison de la topographie du terrain), les propriétaires peuvent en être dispensés mais ils doivent alors s'acquitter d'une somme destinée à compenser l'avantage que cela représente pour eux. Les contributions ainsi perçues sont affectées à des fonds spéciaux pour la construction d'installations correspondantes. Les propriétaires assujettis au paiement de la

contribution n'ont pas de droit à la réalisation de l'ouvrage ou à l'attribution de certaines places déterminées.

D'autres **taxes**, notamment pour le raccordement aux canalisations, peuvent également être perçues au moment de l'octroi des permis de construire.

LES PRINCIPES APPLICABLES À L'ÉLABORATION DES TARIFS¹²

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 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 minime, 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.

¹² 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 »

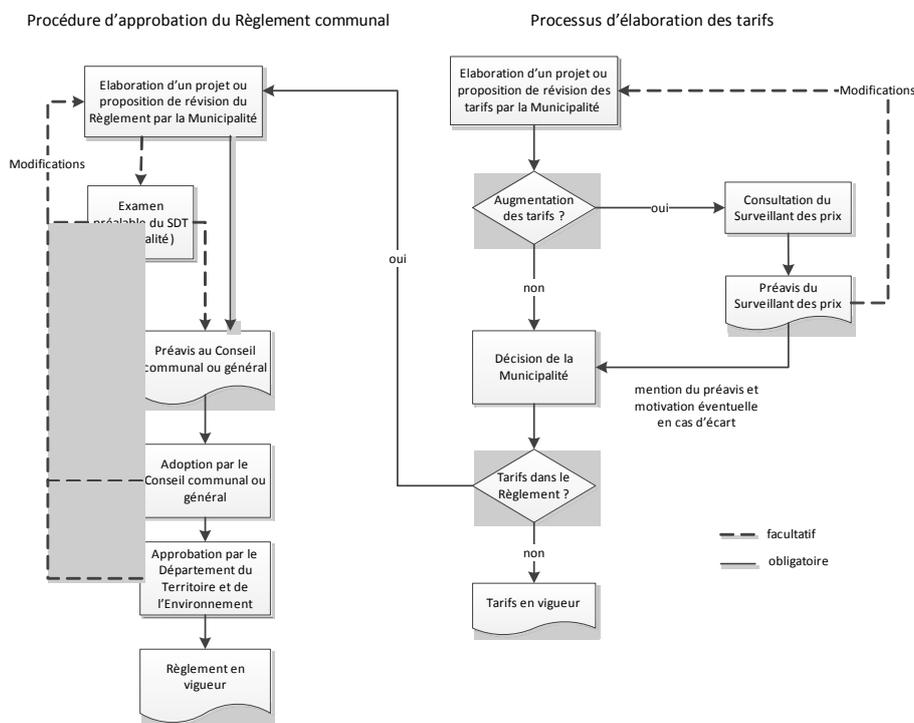
Ainsi, les communes doivent disposer d'un Règlement régissant les émoluments administratifs relatifs aux autorisations de construire. La détermination des tarifs peut être déléguée à la Municipalité mais celle-ci doit pouvoir justifier les tarifs pratiqués pour garantir aux administrés concernés qu'ils 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 TARIFS DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS ET DES CONTRIBUTIONS DE REMPLACEMENT

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 d'Yverdon-les-Bains 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 TAXES PERÇUES

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. Elles peuvent également prélever des contributions de remplacement pour places de stationnement. S'il appartient à chacune d'elles de déterminer sa politique en la matière, il importe que la tarification de ces taxes respecte les principes applicables et résulte d'une décision raisonnée, périodiquement révisée.

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

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

2.2. LA DÉLIMITATION DE L'AUDIT

Yverdon-les-Bains

La commune d'Yverdon-les-Bains est la 2^e ville du canton de Vaud en nombre d'habitants (29'570 au 31 décembre 2016) et a une superficie de 1'354 ha, dont 703 ha consacrés à l'habitat et aux infrastructures. Ses constructions sont régies par le Plan général d'affectation (2003) et son Règlement (2009) ainsi que par une trentaine de plans spéciaux d'affectation définissant les droits à bâtir spécifiques aux lieux (5 plans d'extension partiels, 7 plans partiels d'affectation et 21 plans de quartier¹³).

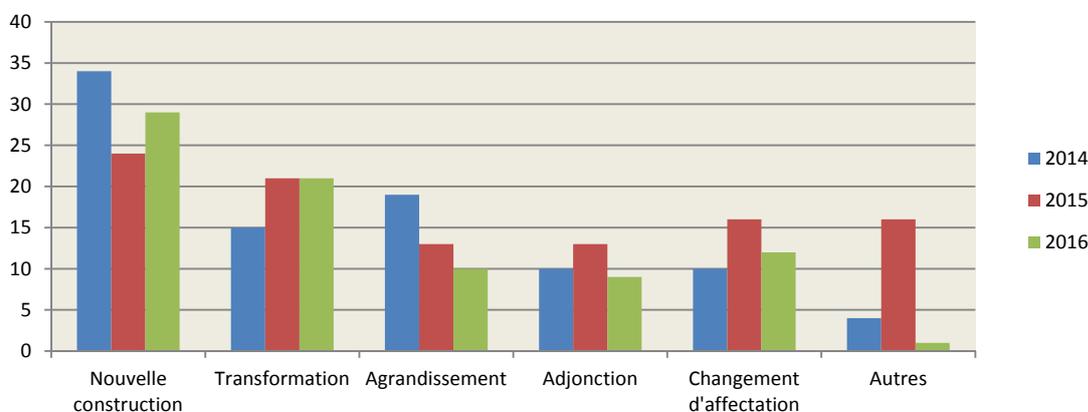
LES CONSTRUCTIONS SISES EN ZONE À BÂTIR

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 soumises à enquête publique, à l'exclusion des constructions de minime importance ou dispensées d'enquête publique. Entre 2014 et 2016, la Ville d'Yverdon-les-Bains a délivré en moyenne 82 permis de construire, majoritairement des nouvelles constructions.

Figure 6 – Nombre de demandes de permis de construire déposées à la Ville d'Yverdon-les-Bains (2014-2016)



Source : Cour des comptes, sur base d'une extraction des données du système informatique d'Yverdon-les-Bains

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

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. Etant donné qu'un projet Vision CAMAC 2020 a été initié par le Canton dans le but d'optimiser la circulation auprès de ses services, l'audit ne porte pas sur cette partie du processus d'octroi des permis de construire.

¹³ Cf. liste des plans spéciaux tenue à jour par la Municipalité et disponible sur le site internet de la commune (état 12/2017)

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser a été 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.

A Yverdon-les-Bains, les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser sont conduits par la filière Police des constructions du Service de l'Urbanisme¹⁴. L'audit se concentre sur le travail de cette dernière. Les autres services communaux impliqués n'ont pas été audités.

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'Urbanisme¹⁴ et le responsable de la filière Police des constructions ;
- examen de documents relatifs à l'organisation, aux processus de travail et à la gestion de la filière Police des constructions
- examen d'une sélection de 19 dossiers de permis de construire délivrés en 2016, portant sur des logements (individuels et collectifs), des locaux commerciaux (bureaux, surfaces de vente) ou industriels (halles), des bâtiments publics (écoles) et des installations. 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. Elle inclut par ailleurs quatre projets communaux.
- examen d'une sélection de 19 dossiers de permis d'habiter ou d'utiliser délivrés en 2016. Compte tenu des informations figurant dans la liste fournie, la sélection a été effectuée de manière à inclure des propriétaires de catégories différentes (commune, entreprises, institutions, privés).
- 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.

¹⁴ Service de l'Urbanisme et des Bâtiments jusqu'au 31 décembre 2017

- 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)¹⁵.

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 12 juin 2018 a permis à l'équipe d'audit de présenter son avant-projet de rapport. Les remarques formulées à cette occasion ont été prises en considération pour l'élaboration du projet de rapport.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 19 septembre 2018 puis adressé à la Municipalité d'Yverdon-les-Bains le 21 septembre 2018 afin qu'elle puisse formuler ses observations. Ces dernières sont reproduites au chapitre 7 du présent rapport.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 7 novembre 2018 a adopté le présent rapport public en présence de Monsieur Frédéric Grognez, 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.

¹⁵ Taux de participation : 60% au niveau global, 67% dans les communes de plus de de 10'000 habitants, assurant un échantillon représentatif des communes vaudoises; les réponses ont été fournies entre juin et août 2017.

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

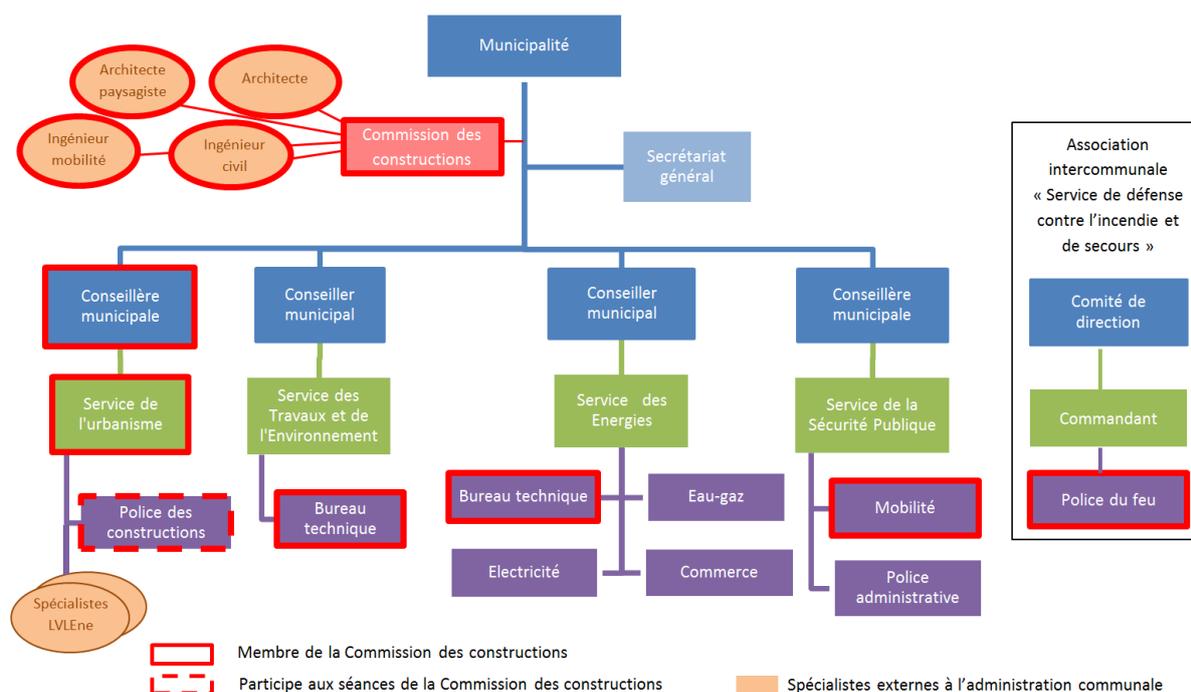
3.1.1.1. LA MOBILISATION DES COMPÉTENCES REQUISES

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.

LES COMPÉTENCES TECHNIQUES

La Ville d'Yverdon-les-Bains dispose des compétences techniques nécessaires à l'examen des demandes de permis de construire grâce à une Police des constructions qualifiée et au recours à des spécialistes internes ou externes dans les domaines nécessitant des connaissances techniques plus spécifiques.

Figure 7 – Ressources mobilisées pour l'octroi des permis de construire



Source : Cour des comptes

La Police des constructions se charge de la majeure partie des contrôles de conformité du projet, en particulier vis-à-vis du Règlement du plan général d'affectation (RPGA) et des autres plans spéciaux applicables. Elle examine également les aspects de salubrité des constructions régis par la LATC et le RLATC. Ce faisant, la Ville d'Yverdon-les-Bains, comme une large majorité des communes du Canton, ne respecte pas la disposition de l'article 112 LATC qui requiert un préavis de la Commission de salubrité. Sur le principe, l'implication de la Commission de salubrité aurait pour seul apport de soumettre le projet à l'examen d'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 plans à des exigences légales et réglementaires d'ordre technique¹⁶. Dès lors que la salubrité est examinée par une personne compétente en matière de constructions, appliquer cette disposition légale héritée d'une autre époque et par ailleurs jamais véritablement mise en œuvre¹⁷ alourdirait inutilement le processus d'octroi du permis de construire.

Plusieurs aspects d'une demande de permis de construire requièrent toutefois de disposer de compétences techniques particulières pour être en mesure de procéder aux contrôles requis par la législation. La Commune d'Yverdon-les-Bains, de par sa taille, a la plupart de ces compétences en interne (cf. Figure 7). En ce qui concerne les aspects énergétiques, le contrôle a été confié à deux bureaux externes spécialisés sélectionnés sur la base de la liste des prestataires certifiés par la DIREN, bien que la Police des constructions compte en son sein un technicien spécialisé dans le domaine. Engagé pour effectuer des contrôles de conformité sur les chantiers (cf. chapitre 4.1.2.1) celui-ci est aussi chargé, pour la majeure partie de son temps, du contrôle des demandes de permis de construire des communes du RIBT¹⁸. Il n'a ainsi pas les disponibilités suffisantes pour procéder au contrôle de l'ensemble des aspects LVLEne des demandes de permis de construire, tant pour la Ville d'Yverdon-les-Bains que pour les autres communes¹⁹. Quant à la question de l'amiante, bien que cela ne soit plus problématique depuis la reprise du contrôle de la qualité des diagnostics par le Canton en 2017 (cf. chapitre 3.1.2.2), la Cour relève que la Ville, à l'instar de la majorité voire de la totalité des autres communes vaudoises, n'a jamais mobilisé les compétences techniques spécifiques indispensables au contrôle des diagnostics joints aux demandes de permis de construire et n'était par conséquent pas en mesure de remplir ses obligations en la matière.

Enfin, en instaurant une Commission des constructions chargée de préavisier chaque dossier de demande de permis de construire pour la Municipalité (cf. chapitre 3.1.1.3), la Ville d'Yverdon-les-Bains a renforcé les compétences disponibles pour l'analyse des dossiers complexes et assuré un regard pluridisciplinaire, particulièrement favorable à l'arbitrage d'éventuels conflits d'objectifs soulevés par les projets. Présidée par la Conseillère municipale en charge de l'urbanisme, la Commission comprend les représentants des différents services communaux impliqués dans l'examen des demandes de permis de construire (cf. ci-dessus) et quatre spécialistes externes (architecte, architecte paysagiste, ingénieur mobilité et ingénieur civil) amènent des compétences et un regard supplémentaires. Les principaux domaines concernés par les projets de construction sont ainsi couverts au sein de la Commission, à l'exception du domaine de l'énergie, dès lors que les contrôles de conformité à la LVLEne sont confiés à des bureaux externes.

¹⁶ Les communes qui sollicitent la Commission de salubrité pour l'examen des dossiers de permis de construire ne convoquent d'ailleurs généralement pas le médecin.

¹⁷ En 1988, Maître Benoît Bovay relevait déjà dans « Le permis de construire en droit vaudois », op.cit., pp. 173-174 qu'il était rare de trouver un préavis de la Commission de salubrité dans les dossiers faisant l'objet de recours et que Pierre-André Bovard en 1966 (dans « *Le permis de construire : guide pratique élémentaire du droit vaudois* ») notait déjà que cette disposition légale était restée à sa connaissance lettre morte dans la plupart des communes vaudoises, les questions d'hygiène et de salubrité étant traitées comme toutes les autres par la police des constructions.

¹⁸ Depuis 2014, la commune d'Yverdon-les-Bains est une commune-centre du Réseau Intercommunal de Bureaux Techniques (RIBT). Dans ce cadre, la filière Police des constructions fait office de Bureau technique pour d'autres communes et procède pour elles à l'examen de la conformité de demandes de permis de construire.

¹⁹ Le Service estime le temps consacré par le technicien au RIBT à 65% de son temps de travail (60%), soit 0.4 ETP. Le contrôle des aspects LVLEne est assuré par un bureau externe, distinct de ceux mandatés par la Ville d'Yverdon-les-Bains.

LES COMPÉTENCES JURIDIQUES

Comme la très large majorité des communes vaudoises, la Ville d'Yverdon-les-Bains ne dispose pas de compétences juridiques spécialisées internes mais mandate un avocat-conseil en cas de litige pressenti ou déclaré. En cas de difficulté particulière, la Conseillère municipale actuellement en charge des constructions peut également constituer une ressource du fait de sa profession. Pour le reste, la Police des constructions indique se tenir informée des évolutions grâce aux communications et aux formations organisées par le Canton, capitaliser des connaissances grâce à l'expérience et bénéficier des échanges au sein de l'AVIATCO. En cas de nécessité, la Ville d'Yverdon-les-Bains peut ainsi faire appel à des compétences juridiques.

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 d'Yverdon-les-Bains a développé certains aspects d'e-administration, qui permettent de rationaliser le processus d'octroi des permis de construire et de gagner en efficience.

La Police des constructions a investi dans l'acquisition d'un logiciel spécialement dédié à la gestion des dossiers de permis de construire. Le déroulement du processus s'en trouve facilité notamment grâce aux préavis électroniques des services communaux, à l'édition automatisée de documents et à un accès facilité aux informations sur le dossier. Le logiciel ne guide par contre pas l'analyse des dossiers. En l'absence d'outil de suivi intégré, un fichier externe a dû être développé. Le logiciel n'est pas non plus conçu de manière à permettre l'élaboration aisée de statistiques ou d'indicateurs. Il n'est en effet pas doté de règles de contrôle garantissant l'intégrité et l'exactitude des données, ni de fonctionnalités permettant l'extraction de données ou l'établissement de rapports. Le développement des fonctionnalités du logiciel est prévu pour autant que le budget nécessaire (CHF 50'000) soit accordé pour 2019. La Ville d'Yverdon-les-Bains a également consenti un effort important de développement pour son Système d'information sur le territoire (SIT), qui est relié au logiciel de la Police des constructions. Un accès à des informations très complètes sur les parcelles, les plans en vigueur et les autorisations délivrées lui est ainsi aisément possible.

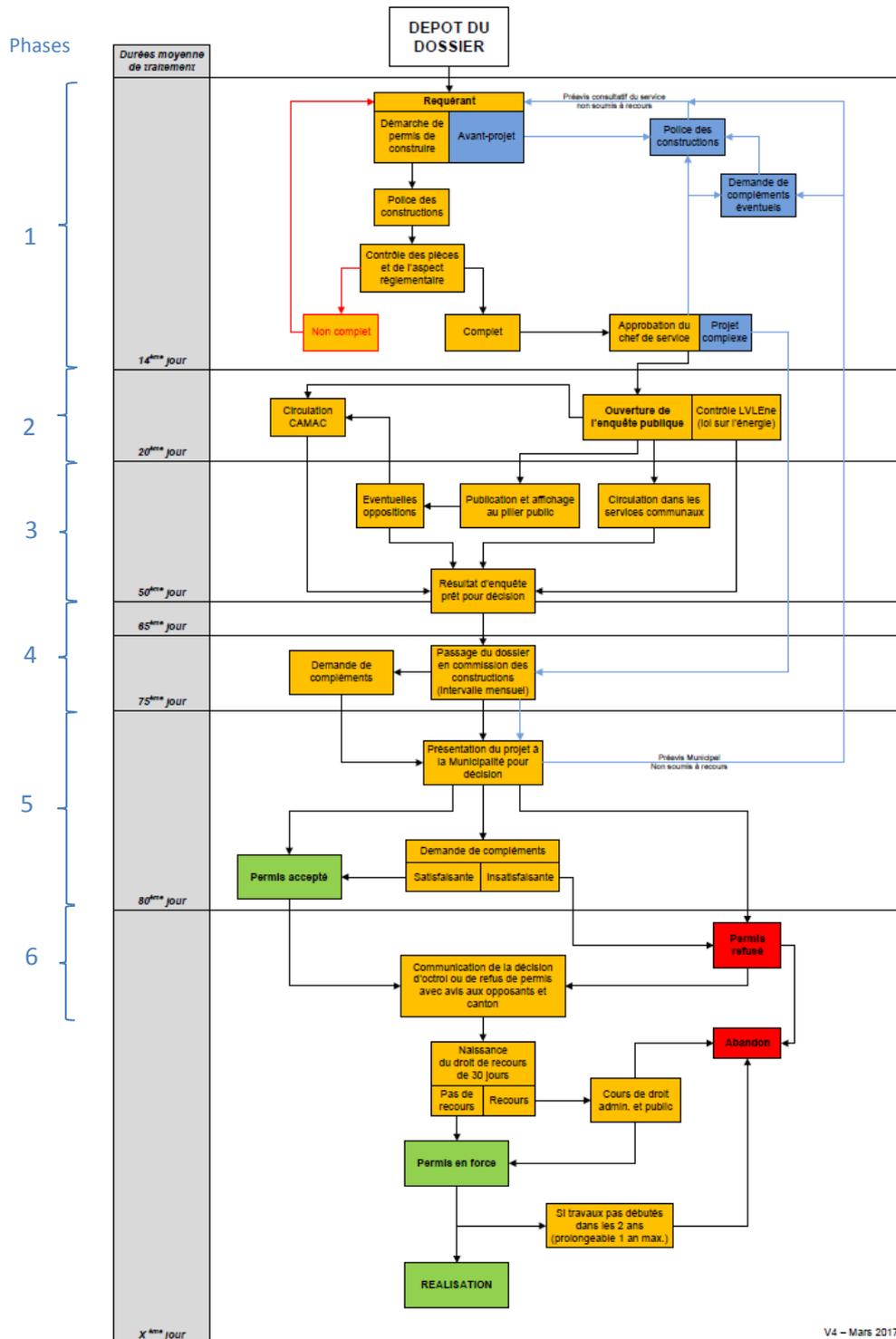
Une brochure présentant les procédures applicables à partir d'exemples concrets de travaux a en outre été développée. Première du genre dans le Canton, elle a été reprise par d'autres communes et est disponible sur la page internet de la Police des constructions. Les constructeurs trouvent également facilement sur celle-ci les informations de base importantes pour le dépôt d'une demande de permis de construire.

Enfin, la Ville a pour perspective à terme la dématérialisation des dossiers et dispose déjà des bases réglementaires nécessaires à l'obtention de données numérisées. Les développements attendus à l'échelle cantonale au niveau du système d'information et la refonte du questionnaire général sont toutefois nécessaires pour pouvoir avancer plus loin dans cette voie.

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 d'Yverdon-les-Bains peut être découpé en six phases principales (cf. Figure 8).

Figure 8 - Processus d'octroi des permis de construire avec enquête publique de la Ville d'Yverdon-les-Bains



Source : Police des constructions de la Ville d'Yverdon-les-Bains, mars 2017

Phase 1 – Contrôle par la Police des constructions et mise à l'enquête publique

Toute demande de permis de construire est réceptionnée par la Police des constructions qui procède simultanément à son contrôle formel (signatures, nombre d'exemplaires, ...) et aux contrôles de conformité du projet relevant de sa compétence. En ce qui concerne les autres aspects, elle indique contrôler que le questionnaire général de demande de permis de construire soit rempli de manière complète par rapport au projet soumis et que les questionnaires particuliers et leurs annexes soient joints au dossier, ce qui est conforme à l'art. 73 al. 4 RLATC.

La Police des constructions a développé une checklist (cf. Annexe II) pour accompagner le contrôle des dossiers avec enquête et identifier les points à régler, ce qui constitue une bonne pratique. Tel qu'il est conçu, le document est toutefois trop peu développé pour garantir que toutes les dispositions légales ou réglementaires applicables ont été contrôlées. La liste n'est en effet pas exhaustive et le libellé succinct des rubriques, qui ne se réfère pas systématiquement aux bases légales fondant le contrôle, ne permet pas de guider l'analyse. Il n'est pas prévu d'emplacement pour fournir des indications sur les éléments essentiels d'appréciation ou d'arbitrage, ceux-ci pouvant librement figurer ou non sur une « fiche de calcul » séparée destinée à la prise de notes. Enfin, la liste est utilisée pour le contrôle à réception du dossier puis comme aide-mémoire pour les éléments manquants ou à régler, mais elle n'est pas mise à jour après réception de compléments ou de modifications du projet ; elle ne reflète ainsi pas le résultat final du contrôle avant enquête. Les éventuelles conditions à assortir au permis de construire, saisies dans le système, n'y figurent pas.

La plus grande partie des demandes de permis de construire avec enquête sont traitées par une collaboratrice, le reste par le responsable de filière directement. Ensemble ils présentent chaque dossier au Chef de service. Les questions ou appréciations particulières sont ainsi discutées à plusieurs, ce qui est de nature à renforcer la qualité de l'examen du dossier. Sur cette base, le Chef de service décide de la mise à l'enquête du dossier, immédiate ou sous réserve de l'obtention d'éventuels compléments ou modifications du projet.

Phase 2 – Enquête publique et consultation des services cantonaux et communaux concernés ainsi que du spécialiste LVLEne

Le dossier est transmis à la CAMAC qui se charge d'identifier, à partir des rubriques activées dans le questionnaire général, les services cantonaux devant délivrer une autorisation spéciale ou toute autre autorisation ou approbation (art. 113 LATC) et de mettre le dossier en circulation. Parallèlement, l'enquête publique est ouverte. Le constructeur en est informé.

Dans le même temps, la Police des constructions met le dossier en circulation auprès des autres services communaux. Chacun d'eux est responsable de procéder aux contrôles requis dans son domaine de compétence en vertu de la législation qui lui est applicable et de remettre un préavis conclusif (positif/négatif) accompagné des éventuelles conditions à faire figurer au permis de construire. Le « mandat » qui est confié aux différents services 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 démontrée.

Dès lors que le projet de construction est soumis aux exigences LVLEne, le dossier est également transmis à l'un des deux bureaux externes afin qu'il procède au contrôle des bilans énergétiques sur la base des documents d'enquête et remette un rapport succinct.

Phase 3 : Préparation du dossier pour décision par la Police des constructions

A l'issue de l'enquête publique, la Police des constructions informe le constructeur du résultat de l'enquête publique et lui transmet les éventuelles oppositions et observations formulées afin qu'il puisse, le cas échéant, rechercher une solution avec les opposants. Elle attend ensuite un retour d'informations de sa part pour poursuivre le processus et se déterminer sur les oppositions.

La Police des constructions prend connaissance des préavis des autres services communaux et des éventuelles conditions qu'ils ont formulées ainsi que, le cas échéant, du rapport préavis du spécialiste LVLEne et de ses éventuelles remarques. En ce qui concerne l'obtention des autorisations spéciales et préavis cantonaux nécessaires, elle prend connaissance de la synthèse CAMAC, sur laquelle elle se repose pour l'obtention des autorisations requises, afin d'identifier si elle est positive ou négative (autorisations refusées) et si des conditions particulières ont été formulées. Au besoin, elle contacte le constructeur pour qu'il puisse modifier son projet plutôt qu'il se voit refuser le permis de construire. Ces différentes vérifications n'étant pas documentées, la démonstration que les conditions d'octroi du permis de construire sont ou ne sont pas réunies n'est pas établie et par conséquent pas directement disponible pour la Commission des constructions.

Une fois que le projet est considéré comme prêt, le responsable de la Police des constructions porte le dossier à l'ordre du jour de la séance suivante de la Commission des constructions, qui se réunit mensuellement. Les commentaires formulés par les différents services communaux, constituant les conditions au permis de construire, servent de base à la préparation de la séance de Commission par le Chef du Service de l'Urbanisme, le responsable de la Police des constructions et la Conseillère municipale. Ce document n'inclut toutefois pas le résultat des vérifications des spécialistes externes LVLEne et de la synthèse CAMAC.

Phase 4 : Préavis de la Commission des constructions

Les représentants de la Police des constructions présentent oralement à la Commission chaque dossier, de manière plus ou moins étendue selon les cas, ce qui permet d'expliquer le projet aux membres et de répondre à leurs questions éventuelles. Les plans sont affichés et le dossier papier de demande de permis de construire est à disposition. Il n'y a en revanche pas de synthèse écrite qui atteste des contrôles effectués et de leurs résultats. Les points particuliers du projet sont discutés et la Commission peut demander des compléments d'informations ou des modifications avant de préavisier pour la Municipalité de l'octroi ou du refus du permis.

Cette démarche, qui réunit différents professionnels et institue une instance supplémentaire d'examen du dossier, est de nature à renforcer le processus décisionnel. La Cour observe néanmoins sur la base de la sélection de dossiers examinée que, bien qu'il soit prévu que chaque membre de la Commission participe systématiquement aux séances, généralement 6 à 8 personnes sur les 10 qui constituent la Commission sont présentes. Une liste des présences est tenue séparément mais, contrairement à l'usage, les participants et les membres excusés ne sont pas mentionnés dans le préavis de la Commission (cf. Annexe III). La Municipalité ne connaît ainsi pas la composition de la Commission qui a préavisé alors que la valeur du préavis peut être influencée par celle-ci.

Hormis cet aspect, tel qu'il est conçu, le canevas de préavis de la Commission permet de fournir à la Municipalité les informations essentielles nécessaires à sa prise de décision, sous réserve qu'au préalable la Commission ait obtenu des informations suffisamment complètes. La Cour a cependant

observé une utilisation pas toujours systématique des différentes rubriques. Le résumé synthétique des discussions permet dans certains cas de disposer tout de même de l'information manquante (ex : recommandation de la levée de l'opposition) et de certains éléments d'appréciation (ex : motif de la levée de l'opposition).

Dès que la Commission s'est prononcée, le dossier est soumis à la Municipalité.

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

Comme la Commission des constructions, la Municipalité se voit présenter oralement chaque dossier par la Police des constructions et dispose du dossier de demande de permis de construire. Il s'agit d'une bonne pratique car cela permet à la Municipalité de se prononcer en disposant d'une représentation concrète du projet et en ayant pu obtenir des compléments directement de la part des techniciens. Sur base du préavis de la Commission des constructions et en demandant au besoin des compléments ou des modifications de la part du constructeur, la Municipalité décide, immédiatement ou lors d'une séance ultérieure, de l'octroi ou du refus du permis.

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

Suite à la décision municipale et lorsque l'ensemble des éventuels compléments d'information ou modifications demandés ont été obtenus, la Police des constructions établit le permis de construire ou la décision de refus ainsi que les éventuels courriers aux opposants. Elle se fonde pour cela sur la communication de la décision de la Municipalité par le Secrétariat municipal et sur les conditions au permis de construire saisies dans le système par les différents services.

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 (décision ou permis, réponses aux opposants) à la responsabilité de la Police des constructions puis du Secrétaire municipal et du Syndic qui les signent. Ce fonctionnement est adéquat 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 (cf. phases 1 et 4 ci-dessus).

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

Le processus d'octroi des permis de construire mis en place par la Ville d'Yverdon-les-Bains est bien structuré. Il assure une systématique dans le traitement des demandes de permis, des échanges entre les différents intervenants communaux et une forte implication de la Police des constructions jusqu'à la fin du processus. Chaque dossier est en outre examiné par une double instance grâce au préavis de la Commission des constructions.

Le passage d'une phase à l'autre repose toutefois 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 le projet est conforme aux exigences légales et réglementaires applicables. Au bout 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 ainsi 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'octroyer 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 grande commune que les responsabilités sont diluées entre plusieurs intervenants et niveaux de décision.

UN PROCESSUS PLUTÔT FAVORABLE À L'OBTENTION RAPIDE DU PERMIS DE CONSTRUIRE

La Commune d'Yverdon-les-Bains s'est attachée ces dernières années à optimiser son processus d'octroi des permis de construire. Le processus actuel apparaît globalement favorable à l'aboutissement des projets des constructeurs et à la rapidité de traitement des demandes de permis de construire mais au risque de manquer de traçabilité.

Examens préalables des projets de construction

En étant favorable à l'examen de projets préalables et en impliquant pour les projets complexes la Commission des constructions, voire la Municipalité à ce stade précoce, la Police des constructions favorise le traitement des problèmes des projets soumis en amont du processus d'octroi et facilite ainsi le déroulement de l'examen de la demande ultérieure de permis de construire.

Contrôles effectués en temps opportun

L'organisation des contrôles est favorable à la rapidité d'octroi du permis de construire. Avec le contrôle de la Police des constructions effectué avant la mise à l'enquête, les aspects du projet les plus à même de porter atteinte aux droits des tiers et donc de susciter des oppositions sont, à l'exception de la gestion des déchets, traités au début du processus. Les constructeurs ont ainsi la possibilité d'y remédier. Toutes les autres vérifications, qui relèvent de lois spéciales (ex : protection incendie, dispositions énergétiques), sont effectuées, comme celles incombant aux services cantonaux, parallèlement à l'enquête publique, ce qui fait gagner du temps.

Corrections du projet en cours de procédure

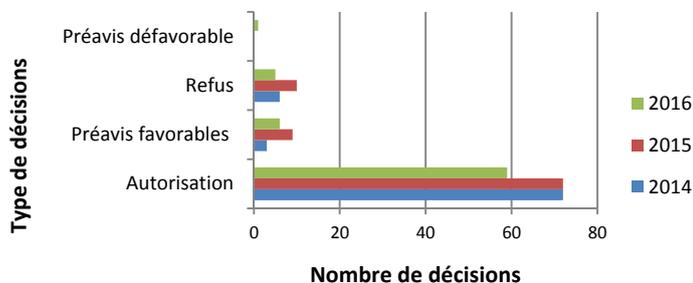
A réception des demandes de permis, la Police des constructions indique procéder elle-même, pour autant que ce soit possible, aux corrections de minime importance ce qui évite des allers-retours avec le constructeur.

La Commune 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 de leurs permis de construire par la Municipalité. La Commission des constructions puis la Municipalité formulent également parfois des demandes de compléments ou de modification. Lorsqu'il n'y a pas de possibilité de dérogation et que la non-conformité est significative, la Ville donne l'opportunité aux constructeurs de modifier leur projet en cours de procédure, ce qui est positif, mais le traitement et le contrôle final de ces cas de figure n'est pas traçable.

La part de dossiers concernés par des demandes de modifications ne peut être établie, faute de données recensées par le système informatique, mais le faible taux de refus des demandes de permis de construire (cf. Figure 9) tend à le confirmer. Dans la grande majorité des cas, les dossiers soumis à

la Municipalité sont acceptés immédiatement ou bénéficient d'un préavis favorable dans l'attente de compléments d'information. Les refus et préavis défavorables sont très peu nombreux, ce qui tend à démontrer que les éventuels problèmes ont pu être réglés en amont.

Figure 9 – Nombre de décisions d'octroi de la Municipalité (2014-2016)



Source : Cour des comptes

Peu de ressources investies mais du temps laissé à la conciliation

En cas d'oppositions ou d'observations formulées lors de l'enquête publique, la Police des constructions, contrairement à d'autres communes, a fait le choix de peu s'impliquer dans le processus de conciliation²⁰. Elle 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.

Adaptabilité et absence de formalisme excessif

De manière générale, les formalités sont réduites au minimum avec les constructeurs et l'élaboration des documents indispensables est simplifiée au maximum.

Les échanges avec les constructeurs s'effectuent de manière peu formelle afin de privilégier la rapidité de la procédure et ne figurent pas systématiquement au dossier²¹. Les références légales et réglementaires fondant la demande de modifications ne sont pas forcément indiquées. A chaque étape précédant la décision municipale, les constructeurs restent libres de procéder ou non à ces changements et de demander à ce que la procédure se poursuive. Néanmoins, si la préoccupation de la Police des constructions d'aller au plus vite est louable, une certaine traçabilité est une garantie de transparence qui évite de laisser à l'initiative des constructeurs l'obtention d'une justification.

Le cheminement de la circulation interne du dossier est adapté en fonction des éventuelles absences ponctuelles de l'un ou l'autre intervenant. Les préavis des services communaux sont électroniques et standardisés. De plus, les différents services, comme les mandataires LVLEne, sont libres de contacter directement les constructeurs dans le cadre de leurs contrôles, ce qui évite les intermédiaires et une perte de temps.

²⁰ 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.

²¹ Sur les dix-neuf dossiers, un seul contenait une demande formelle de compléments d'informations alors que d'autres ont manifestement fait l'objet de demandes de modifications suite aux vérifications effectuées.

En fin de processus, en cas de demande de compléments d'information ou de modifications, les décisions sont prises sous réserve que ces points soient réglés, sans qu'un nouveau passage devant la Municipalité soit requis.

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 d'inégalité de traitement pour les demandeurs. Le risque de conflit d'intérêt 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 »²². 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'intérêt intervient lorsque 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 *Statut pour le personnel de l'administration communale* 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. Au niveau du Service de l'Urbanisme et des Bâtiments²³ et de la Police des constructions qui est chargée de conduire le processus d'octroi des permis de construire, certaines mesures ont été prises mais ne suffisent pas à constituer une gestion intégrée du risque de conflits d'intérêts.

Le risque de conflits d'intérêts doit également être géré avec les spécialistes externes qui interviennent dans le processus d'octroi. Si les conditions générales du mandat confié aux spécialistes chargés du contrôle des bilans thermiques comprennent les clauses essentielles nécessaires, aucune disposition n'a été prise vis-à-vis des professionnels externes à l'administration siégeant à la Commission des constructions.

Enfin, 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. 30 du Règlement de la Municipalité. La Cour a pu observer l'invocation de cette disposition dans un des dossiers qu'elle a examinés.

²² *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*, OCDE, 2006, p.13 et p.99

²³ Service de l'Urbanisme dès le 1^{er} janvier 2018

PROJETS COMMUNAUX

Les projets communaux placent d'office en situation de conflit d'intérêt 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.

Sur la base des informations figurant dans les dossiers, le processus d'octroi des cinq 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. Pour trois projets, la liste de contrôle de la Police des constructions ne figurait toutefois pas au dossier. D'autres documents ainsi que la formulation de conditions au permis de construire attestent néanmoins de l'examen de la demande.

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

Parmi les multiples dispositions applicables aux projets de construction, la Cour a sélectionné neuf thématiques pour déterminer si la Ville d'Yverdon-les-Bains 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 la Police des constructions a permis à la Cour de constater, à l'exclusion des trois dossiers communaux sans checklist (cf. 3.1.1.3), l'existence d'un contrôle mais pas le contenu de ces 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(ses) 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 la Police des constructions à la réception de la demande de permis. Dans la sélection de dossiers examinée, il a pu être constaté que cette vérification a été systématiquement effectuée.

La Commune d'Yverdon-les-Bains fait preuve de précaution en la matière. La Cour a en effet observé que dans un cas où la conformité du projet à l'affectation prévue n'était pas évidente, les conditions auxquelles cette dernière a été validée figuraient dans les conditions particulières du permis de

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%.

construire. Dans un autre cas présentant un risque que certains locaux d'un bâtiment administratif soient affectés à l'habitation, le constructeur a été mis en garde par le biais d'une condition au permis de construire de la nécessité le cas échéant d'une enquête complémentaire. Enfin, dans le cas particulier d'une halle multifonctions dont l'affectation définitive des locaux n'était pas encore définie au moment de la demande de permis, la Municipalité a délivré le permis de construire mais averti le constructeur que l'affectation des locaux et les bilans énergétiques devraient faire l'objet de procédure(s) ultérieure(s).

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 masse²⁵. 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...

Le respect des coefficients de mesure du sol, de la limite des constructions, des alignements et des hauteurs sont systématiquement vérifiés. Le contrôle effectif de chacune des dispositions applicables n'a pu toutefois être constaté au vu de la forme de la checklist utilisée.

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, une demande de dérogation est introduite. En cas de dépassement des indices d'utilisation du sol (IUS) préexistant, la Ville ne s'oppose au projet que si celui-ci aggrave la situation, conformément à l'art. 80 al.2 LATC. Une exception a néanmoins été constatée avec un dossier concernant l'aménagement d'un studio, autorisé grâce à l'octroi d'une dérogation non réglementaire, qui a entraîné une légère aggravation du dépassement existant de l'IUS (cf. chapitre 3.1.3.1).

L'OBLIGATION D'AMÉNAGER DES PLACES DE STATIONNEMENT



Selon le Règlement communal, l'aménagement de places de stationnement est obligatoire lors de constructions nouvelles, de l'agrandissement ou d'une augmentation du besoin en places de stationnement suite à un changement d'affectation d'un bâtiment existant. Le nombre de places de stationnement exigées (voitures et deux-roues) doit être calculé sur la base des besoins limites, déterminés au moyen des normes VSS²⁶ en vigueur. Celles-ci, comme l'application des facteurs de réduction autorisés par le Règlement, font appel à une certaine interprétation.

La question du nombre de places requises, pour la voiture comme pour le vélo, a été traitée pour chaque dossier de la sélection audité. Une trace de la vérification du calcul du besoin n'est cependant pas toujours présente. Dans le cadre de l'examen des dossiers, la Cour a en outre observé

²⁵ 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)

²⁶ Normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports

qu'un permis de construire a été délivré pour un projet de construction alors que le nombre de places de parc prévu était supérieur au besoin maximum calculé selon la norme VSS sur la base d'une dérogation non prévue par le Règlement communal (voir chapitre 3.1.3.1).

Comme dans nombre de communes, le RPGA donne la possibilité à la Municipalité de dispenser les constructeurs de l'obligation d'aménager des places de parc s'ils ne sont pas en mesure ni de les créer sur leurs fonds ni de participer à une installation commune. Sur la sélection de dossiers examinée, cette question a été soulevée dans trois dossiers, dont un a abouti à la perception d'une contribution de remplacement. La démonstration de la possibilité ou de l'impossibilité d'aménager les places de parc en question ou de participer à une installation commune ne figurait cependant pas au dossier.

LES AMÉNAGEMENTS EXTÉRIEURS



La Ville d'Yverdon-les-Bains se montre sensible à la question des aménagements extérieurs. Son RPGA et ses plans spéciaux comprennent des dispositions les favorisant, telles que la définition d'un indice de verdure²⁷ minimum.

L'examen des dossiers sélectionnés a confirmé que les aménagements extérieurs font l'objet d'un examen successif par plusieurs professionnels. Le respect de l'indice de verdure et du remplacement des arbres à abattre est systématiquement vérifié par la Police des constructions. Le dossier est par ailleurs examiné par le Chef de service en tant que répondant « urbanisme » et un regard supplémentaire peut être apporté par la Commission des constructions, en particulier par l'architecte-paysagiste qui y siège.

L'ESTHÉTIQUE ET L'INTÉGRATION DES BÂTIMENTS



L'art. 86 LATC formule une règle générale qui laisse une grande marge d'interprétation. La Commune d'Yverdon-les-Bains s'est incontestablement donné les moyens par le biais de son RPGA d'intervenir sur l'esthétique et l'intégration des constructions. Ces aspects font en effet partie des dispositions qualitatives auxquelles l'article 3 RPGA donne clairement la priorité par rapport aux dispositions quantitatives telles que la densité, les distances aux limites. La

réglementation relative aux différentes zones comprend certaines dispositions auxquelles s'ajoutent les articles 90 à 99 RPGA qui fixent des règles complémentaires portant notamment sur la silhouette de la ville et la valeur architecturale des constructions. Toute disposition réglementaire conserve néanmoins une part d'interprétation. Bien que la Municipalité bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation en la matière, elle ne peut se fonder sur ses propres goûts ou options architecturales et doit par conséquent recourir à des critères objectifs généralement reconnus²⁸. L'examen de chaque dossier par la Commission des constructions constitue manifestement un plus dans ce contexte. Le recours à une double instance, par ailleurs pluridisciplinaire, permet en effet d'atténuer la part de subjectivité dans l'appréciation de ces questions et renforce la position de la

²⁷ L'indice de verdure (IV) est le rapport entre la surface totale de la parcelle et les surfaces vertes (art. 128 RPGA).

²⁸ Jean-Michel Henny, « Esthétique et intégration des constructions », dans Point commune n° 43, hiver 2012

Municipalité en cas de refus du permis pour le seul motif de l'esthétique ou de l'intégration du bâtiment.

Cependant, une évidence de l'analyse complète et systématique faite des dispositions en la matière manque dans les dossiers. En outre, sur la base des quatre dossiers de la sélection pour lesquels ces questions ont été abordées par la Commission et/ou la Municipalité, les arguments fondant l'appréciation sont peu développés dans le préavis et/ou la décision. La Cour relève en particulier le cas d'un bâtiment noté 4 à l'inventaire cantonal dont l'intégration a été jugée réussie par la Commission des constructions alors que le SIPAL préavisait le contraire sans aucun élément d'appréciation dans le préavis. Dans un second cas, la Municipalité a décidé d'octroyer un permis pour un projet présentant une architecture peu courante tout en relevant son esthétique contestable sans autre commentaire.

Par ailleurs, 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 l'exécution des travaux. Ce faisant, les éléments les plus visibles d'une construction ne sont pas mis à l'enquête publique, ce qui prive les voisins de leur droit d'être entendus sur ces aspects et implique que les dispositions légales et réglementaires liées à l'esthétique et à l'intégration des bâtiments.

3.1.2.2. LES CONTRÔLES DE DISPOSITIONS DE DROIT CANTONAL

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. La Commune d'Yverdon-les-Bains a par ailleurs inscrit dans son RPGA des prescriptions pour les logements en sous-sol et sur cours.

La Police des constructions vérifie systématiquement la conformité des projets aux exigences de hauteur des pièces (art. 27 RLATC) et de surfaces d'éclairage et d'aération (art. 28 RLATC), ce que l'examen des dossiers confirme. Les autres dispositions légales et réglementaires concernant la salubrité ne figurant pas sur la checklist, la Cour ne peut toutefois conclure à une vérification de l'intégralité des dispositions relatives à la salubrité.

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 Police des constructions ne procède à aucune vérification quant à l'application de la norme SIA 500 dans les constructions. Elle s'en remet à la formulation d'une éventuelle opposition ou observation de la part de l'AVACAH dans le cadre de l'enquête publique. Le cas échéant, elle la transmet au constructeur. Or, la Municipalité ne peut pas se décharger de cette responsabilité de contrôler le respect de ces dispositions légales. La Police des constructions indique pour sa part accepter les modifications demandées à condition que leur coût ne soit pas disproportionné. Cette appréciation ne figure toutefois pas au dossier.

A juste titre, une condition particulière faisant référence au courrier concerné et/ou en nommant les engagements pris est inscrite au permis de construire si les modifications demandées n'ont pas encore été apportées aux plans afin d'assurer la mise en conformité de la construction.

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.

Comme en attestent les dossiers examinés, la détermination de la nécessité d'un diagnostic amiante et la vérification de sa présence au dossier le cas échéant sont effectuées systématiquement par la Police des constructions. La Police des constructions s'est toujours limitée à ces contrôles et repose sur le rapport d'expertise en ce qui concerne la liste des mesures à prendre en cas d'amiante. Ce faisant, jusqu'en 2017, la Municipalité contrevenait à la Directive cantonale d'application²⁹ 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, la Police des constructions indique se reposer désormais sur le préavis du SIPAL³⁰.

En cas de présence d'amiante, la Ville d'Yverdon-les-Bains assortit le permis de construire d'une condition particulière qui rend attentif le constructeur aux règles de sécurité à respecter pour les travaux et à la nécessité de recourir à une entreprise de désamiantage reconnue pour retirer et

²⁹ 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)

³⁰ 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.

éliminer les matériaux concernés. Même s'il n'est pas formellement nécessaire, ce rappel des obligations légales au constructeur favorise leur respect et témoigne d'un engagement de la Ville en matière de prévention contre les effets de l'amiante. Sa décision prise en 2017 de former une collaboratrice à ces questions et de mettre en place des visites sur les chantiers le confirme.

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 composé 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 les énergies non renouvelables ne couvrent pas plus de 80% des besoins en chaleur et que la préparation de l'eau chaude sanitaire est couverte par au moins 30% d'énergie renouvelable.



La Police des constructions contrôle systématiquement si le projet est soumis à la LVLEne et s'assure, le cas échéant, d'obtenir les formulaires manquants. Conformément aux recommandations de la Direction de l'énergie (DIREN), elle fait ensuite systématiquement contrôler les formulaires pour lesquels elle est compétente par un des spécialistes externes qu'elle a mandatés (cf. 3.1.1.1). Le spécialiste refait les calculs du bilan thermique en procédant à un contrôle parfois systématique, parfois par pointage, dans le but de détecter la majorité des non-conformités mais sans garantir une conformité totale du dossier à la LVLEne. Etant donné qu'elle permet d'obtenir pour chaque dossier une assurance raisonnable de conformité du projet à la LVLEne tout en limitant les coûts et que ce faisant, la Ville d'Yverdon-les-Bains fait figure de bon élève, la Cour estime cette approche adéquate.

Dans le cadre de l'examen des dossiers sélectionnés, la Cour a observé que la Municipalité a délivré un permis de construire avec dérogation à l'article 28a LVLEne sans avoir obtenu l'autorisation de la DIREN dont c'est la compétence exclusive (cf. chapitre 3.1.3.2).

Pour chaque dossier soumis à la LVLEne, la Police des constructions inscrit au permis de construire une condition particulière pour rappeler au constructeur ses obligations et exiger que les remarques (éventuelles) figurant sur le préavis soient prises en compte pour éviter le dépassement des valeurs autorisées. Même si ces mentions ne sont pas formellement nécessaires, ce rappel des obligations légales au constructeur favorise leur respect et constitue un élément supplémentaire témoignant de l'engagement de la Ville pour la mise en œuvre de la LVLEne.

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), le règlement communal des constructions permet à la Municipalité d'Yverdon-les-Bains d'accorder des dérogations à ses prescriptions pour :

- a) Améliorer l'aspect d'une construction située dans la zone de la ville ancienne et identifiée par le RPGA comme devant être protégée (art. 31 RPGA, dérogations aux prescriptions concernant la volumétrie ou l'architecture)
- b) Préserver des espaces extérieurs privés bordant les rues considérant qu'ils participent à la formation de l'identité de ces dernières (art. 108 RPGA, dérogation à l'obligation d'aménager des places de stationnement)
- c) Tenir compte de la configuration du terrain et ne pas entraîner de dépenses disproportionnées (art. 119, dispense de l'obligation d'aménager des places de stationnement)
- d) Encourager l'utilisation des énergies renouvelables dans les limites du respect du site et de la maîtrise des nuisances (art. 122 RPGA, dérogations au règlement)
- e) Limiter les nuisances (art. 123bis RPGA, dérogations aux règles de destination et de répartition des fonctions)
- f) Permettre des solutions particulières rendues nécessaires par la topographie, la forme des parcelles, les accès, l'intégration ou la conception des constructions pour autant qu'il n'en résulte pas d'inconvénients majeurs (art. 149 RPGA, dérogations de minime importance aux règles concernant la distance entre un bâtiment et la limite de propriété, de l'IUS ou de l'IOS)

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

La Police des constructions est attentive à l'identification des dérogations devant être requises par le constructeur et s'assure de leur mention sur la demande de permis de construire mise à l'enquête publique, conformément à l'art. 85a et 109 al. 2 LATC. Sur les dix-neuf dossiers examinés, six permis de construire ont été délivrés avec une ou plusieurs dérogations. Toutes les demandes de dérogations identifiées ont bien été mentionnées sur l'avis d'enquête. Toutefois, contrairement à ce que requiert l'art. 72 al. 1 let. g RLATC, seule l'exigence légale ou réglementaire à laquelle il est demandé de déroger est spécifiée, sans mention de la disposition légale ou réglementaire spécifique sur laquelle se fonde la demande. La qualité de l'information fournie aux tiers dans le cadre de l'enquête publique s'en trouve réduite.

Il convient également de relever que deux permis sur les dix-neuf examinés mentionnent des dérogations qui ne constituent pas des dérogations au sens de l'art. 6 LATC mais des possibilités directement autorisées par la loi ou le règlement communal³¹.

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 objectives³² 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'éviter des dispositions réglementaires jugées peu satisfaisantes³³.

a) Existence d'une disposition autorisant la dérogation

Sur les quatre 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, à l'exception d'un dossier. Il s'agit d'un permis de construire délivré pour un projet en zone d'activités alors que le nombre de places de parc prévu était supérieur au besoin maximum calculé selon la norme VSS (cf. chapitre 3.1.2.1) par l'octroi d'une dérogation à l'art. 114 RPGA. Les oppositions, dont deux mentionnaient expressément le nombre excessif de places de parc, ont été levées, la réduction du nombre de places par rapport au projet mis à l'enquête ayant été jugée suffisante. Or, aucune disposition légale ou réglementaire n'autorise de dérogation au nombre maximum de places de stationnement. Au motif que cette construction constitue un projet économiquement important pour la Commune, l'article 3 RPGA, qui accorde la priorité aux dispositions qualitatives par rapport aux dispositions quantitatives du Règlement, est invoqué pour fonder la dérogation. Il ne constitue toutefois pas une base valable d'octroi de dérogations.

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 à l'art. 149 al.1 RPGA et peser les intérêts en présence afin de se déterminer entre la stricte application de l'exigence légale concernée et l'intérêt public de la construction. Cette appréciation, qui justifie l'acceptation d'une non-conformité du projet à une disposition légale ou réglementaire, ne figure pas dans le dossier de la Police des constructions.

Dans le cadre de son examen des dossiers sélectionnés, la Cour a par ailleurs observé qu'un permis de construire a été octroyé pour l'aménagement d'un studio avec une dérogation pour le dépassement de l'IUS sans motif valable. Il n'y a en particulier pas de contrainte de configuration des

³¹ Application de l'article 57 al.3 RPGA autorisant une construction mitoyenne pour autant que les voisins soient d'accord et de l'article 97 al.6 LATC permettant de poser l'isolation périphérique dans l'espace réglementaire séparant les constructions de la limite de propriété

³² 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

³³ 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

lieux mais uniquement le souhait d'exploiter un espace existant. Après avoir d'abord refusé le permis, la Municipalité a reconsidéré sa décision à la demande du constructeur au motif que le local, les fenêtres et la terrasse existaient déjà. Bien qu'aucun tiers ne s'y soit opposé lors de l'enquête et que l'aggravation soit qualifiée de légère, cette décision n'est pas conforme à la loi.

c) Caractère exceptionnel des dérogations

Une dérogation doit être exceptionnelle et non récurrente, afin qu'elle ne vide pas la disposition légale ou réglementaire de son sens. Les quatre permis de construire de la sélection audité mentionnent une ou plusieurs dérogations au sens de l'art. 6 LATC avaient tous trait à des dispositions différentes. L'expérience et la mémoire des divers intervenants sont néanmoins les seuls garants du caractère exceptionnel des dérogations. La Commune ne dispose pas de données permettant d'avoir une vue d'ensemble sur les dérogations octroyées.

3.1.3.2. LES DÉROGATIONS DE COMPÉTENCE CANTONALE OU FÉDÉRALE

La décision d'octroi de certaines dérogations est de compétence cantonale ou fédérale. La sélection de dossiers audité ne comprenait que deux cas de dérogations qui n'étaient pas de compétence communale. Pour l'une, le préavis de l'autorité fédérale compétente a été obtenu. Pour l'autre, de compétence cantonale, l'autorisation spéciale nécessaire n'a pas été délivrée. Il s'agit d'un permis de construire pour une rénovation d'appartements avec création d'un logement dans les combles d'un bâtiment situé dans la ville ancienne octroyé avec une dérogation à l'art. 28a LVLEne relative à la part d'énergie renouvelable pour la production d'eau chaude sanitaire alors que la DIREN est seule autorité compétente pour accorder des dérogations à la LVLEne (art. 6 LVLEne). Manifestement, cette irrégularité découle d'une erreur et d'une lacune dans le processus d'octroi et non pas d'une volonté délibérée de la Municipalité d'outrepasser ses compétences et les responsabilités sont partagées. D'une part, personne au sein de la Commune n'a identifié qu'une telle dérogation ne pouvait être délivrée par la Commune alors que le préavis du spécialiste LVLEne mentionnait la nécessité d'obtenir la validation du canton. D'autre part, la CAMAC n'a pas consulté la DIREN alors que la demande de dérogation figurait sur la demande de permis et sur l'avis d'enquête.

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 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 »³⁴.

³⁴ 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

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 projet³⁵. En ce qui concerne les permis de construire sélectionnés, aucune des conditions dont ils sont assortis ne porte sur une non-conformité majeure. En revanche, il apparaît que la gestion des déchets et plus particulièrement la question de l'emplacement des containers n'est pas forcément réglée avant l'octroi des permis de construire alors que le choix de l'emplacement des containers peut avoir d'importantes implications sur les aménagements extérieurs. Reporter ce point au moment de la construction peut s'avérer problématique si aucun emplacement n'est finalement trouvé. Pour le reste, les seules conditions au sens de l'art. 117 LATC assortissant les permis examinés concernent des engagements pris par le constructeur sur des éléments de minime importance dans le cadre d'une conciliation avec des opposants, notamment l'AVACAH.

A l'inverse, l'autorité n'abusera pas 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 constructions³⁶. Aucune condition figurant dans les permis de construire audités ne porte sur des éléments réellement mineurs ou n'est irréalisable. En revanche, il n'est 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 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 « 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 ou même à l'autorisation d'exploiter (établissements publics), formulées 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 les conditions impératives soient clairement identifiées.

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

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 en revanche le contraindre à le 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., p. 182-183

³⁵ Benoît Bovay, op.cit., p. 184

³⁶ Benoît Bovay, op.cit., p. 185

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.

3.1.5. LE TRAITEMENT DES OPPOSITIONS ET OBSERVATIONS

Le traitement des oppositions et observations formulées lors de l'enquête publique doit obéir à différentes exigences fixées par la LATC et le RLATC.

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 constructeurs³⁷, la Police des constructions indique les leur transmettre systématiquement, sans s'engager dans les démarches de conciliation entre constructeurs et opposants. En entendant le constructeur, la Police des constructions dispose de plus d'éléments pour se déterminer et motiver la décision municipale en cas de refus du permis ou de levée d'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. La Police des constructions indique toujours transmettre toutes les oppositions et observations à la CAMAC, satisfaisant ainsi à l'art. 113 LATC. En l'absence de trace systématique dans les dossiers, cela n'a pu être confirmé.

LA NOTIFICATION DE LA DÉCISION MUNICIPALE AUX OPPOSANTS

Sur les dix-neuf dossiers audités, sept 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.

En ce qui concerne les indications fournies aux opposants, leur caractère succinct est adéquat lorsque le projet a été modifié ou que le permis a été assorti de conditions pour prendre en compte les remarques formulées. En revanche, lors de la levée d'une opposition, l'absence de mention des dispositions légales ou réglementaires qui la fondent contrevient à l'art. 116 LATC³⁸. Par ailleurs, dans un dossier concernant un projet complexe ayant suscité différentes oppositions conséquentes, le courrier de notification, identique pour tous les opposants, n'a pas répondu strictement aux différents éléments soulevés par les opposants. Ainsi, la Ville ne fournit pas tous les éléments de réponse pertinents aux opposants dont les remarques sont rejetées. Il incombe alors à ces derniers de faire recours si la motivation de la levée de leurs oppositions ne les satisfait pas, alors que cela n'est pas une procédure anodine et forcément aisée.

³⁷ Le constructeur n'est pas non plus obligé de se déterminer avant une éventuelle procédure de recours.

³⁸ A l'exception des cas où l'opposition porte sur des dispositions de droit privé, qui n'ont pas à être prises en considération dans la procédure d'octroi des permis de construire

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

3.2.1. LA GESTION DES DÉLAIS

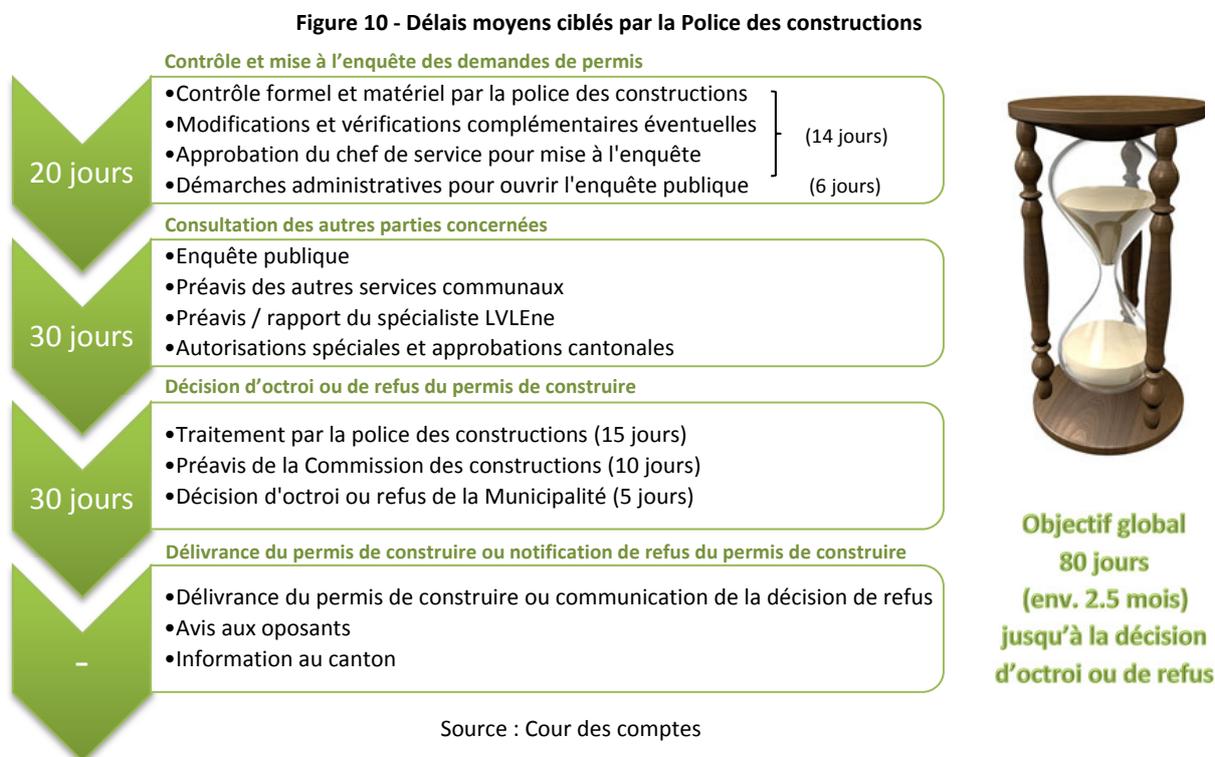
LES DÉLAIS CIBLES

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’ordre³⁹.

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. Dans le cadre de la formalisation de ses procédures de travail (cf. chapitre 3.1.1.3.), la Police des constructions a fait la démarche de définir des délais cibles moyens pour les différentes étapes de son processus d’octroi des permis de construire qui peuvent se résumer comme suit (Figure 10) :



³⁹ 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. Usuellement, le refus de statuer ou le retard injustifié d’une autorité ouvre la voie du recours »

La Police des constructions table sur un délai global moyen de 80 jours, soit un peu plus de 2.5 mois, entre le dépôt de la demande de permis et la décision municipale. Ce délai est dans l'ordre de grandeur de celui annoncé par d'autres grandes et moyennes communes interrogées, qui recourent à divers services spécialisés pour l'examen des demandes de permis de construire. Il ne constitue cependant pas un objectif à proprement parler, les délais n'étant pas mesurés.

A l'échelle individuelle des dossiers, les délais définis pour les différentes étapes ne constituent pas des objectifs de délai proprement dits non plus. Seule la circulation interne des dossiers fait l'objet d'un objectif de délai : chaque intervenant-e dispose de trois jours pour se prononcer. Comme beaucoup de communes, indépendamment de leur taille ou de leur organisation, la logique de travail reste essentiellement celle du meilleur délai possible.

Le délai moyen pour que la Municipalité se prononce (30 jours) a été fixé en deçà du délai légal (40 jours). En revanche, aucun délai n'a été défini au-delà de la décision d'octroi par la Municipalité, pour le temps écoulé entre la décision municipale et sa communication aux constructeurs et aux opposants le cas échéant. Les constructeurs sont pourtant intéressés à disposer de leurs permis le plus vite possible.

LE SUIVI DES DÉLAIS

La Police des constructions accuse réception du dossier d'enquête et informe le constructeur de la mise à l'enquête et du délai estimé pour que la Municipalité statue. Une telle annonce systématique, assez peu répandue dans les communes vaudoises⁴⁰, constitue une bonne pratique vis-à-vis du demandeur tout comme une incitation pour la Commune à faire au mieux pour tenir ensuite ces délais.

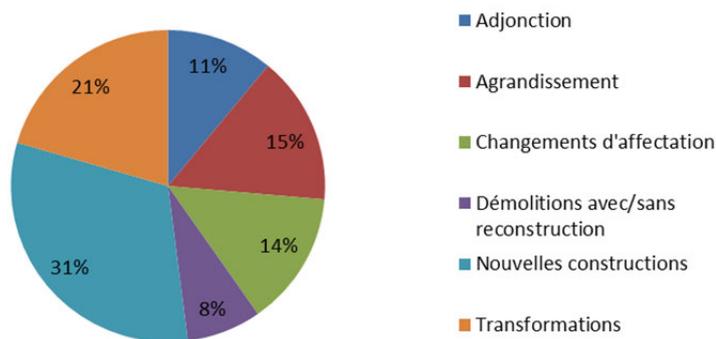
La Police des constructions indique contrôler les dossiers au rythme permis par sa charge de travail et suivre ensuite de près les délais de circulation interne puis enchaîner les étapes en fonction de l'agenda des séances de la Commission des constructions et de la Municipalité. De manière générale, elle se préoccupe de l'avancement des dossiers lorsqu'ils sont entre les mains de la Commune mais ne relance pas, sauf cas ou demande particulière, la CAMAC ou les constructeurs. Ce suivi suffit à assurer la rapidité de traitement des dossiers. Elle ne dispose cependant pas d'une vue d'ensemble de l'avancement des dossiers et d'informations sur la durée des procédures.

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

La Police des constructions n'établissant pas de statistiques de délais, la Cour a élaboré des statistiques de durée moyenne pour l'ensemble de la procédure et pour ses principales étapes à partir d'une extraction de données (dates) saisies dans le logiciel de la Police des constructions pour les années 2014 à 2016. En l'absence d'outil disponible dans le logiciel pour procéder à une telle extraction, une demande spécifique a dû être adressée par la Police des constructions au fournisseur du logiciel pour obtenir ces données. Les permis de construire pris en compte concernent majoritairement de nouvelles constructions et des transformations (cf. Tableau 1).

⁴⁰ Seul un tiers des communes comparables à Yverdon-les-Bains disent le faire systématiquement. Au niveau des communes en général, la moitié indique le faire selon les cas.

Tableau 1 - Répartition par type de construction des permis de construire (2014-2016)

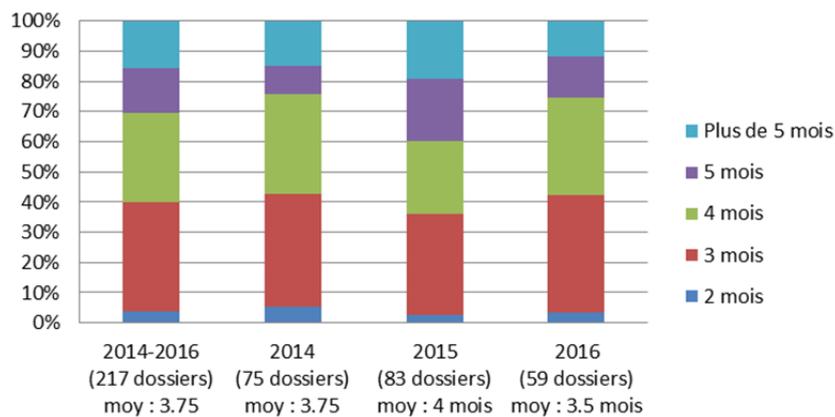


Source : Cour des comptes

UNE DURÉE GLOBALE DE PROCÉDURE SITUÉE MAJORITAIREMENT ENTRE 3 ET 4 MOIS

Les statistiques révèlent que sur la période 2014-2016, 40% des permis ont été délivrés dans un délai de 3 mois et 30% supplémentaires dans les 4 mois, pour une moyenne de 3.75 mois. Après une année 2015 présentant plus de dossiers d’une durée supérieure à 4 mois ayant conduit à une détérioration de la moyenne, la statistique pour l’année 2016 dévoile une amélioration avec une moyenne de 3.5 mois (cf. Figure 11). A noter qu’on observe une moyenne plus basse pour les nouvelles constructions (3 mois) que pour les projets relatifs à une construction existante⁴¹ (entre 3.5 mois et 4 mois).

Figure 11 - Délai d’obtention des permis de construire (2014-2016)



Source : Cour des comptes

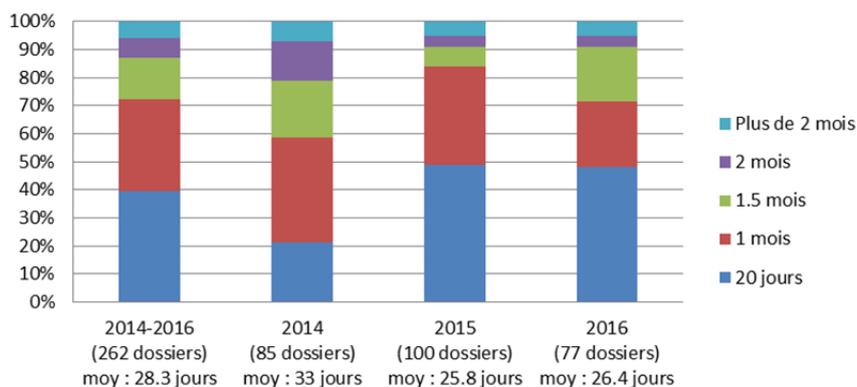
S’agissant de la durée globale, il convient de rappeler qu’une partie de cette durée est imputable à l’administration communale, mais qu’une autre dépend de la qualité de la demande de permis déposée, de la réactivité des constructeurs en cas de demandes de compléments ou de modifications, de la durée de la consultation cantonale et de l’existence ou non d’oppositions. Les sources de la durée des procédures sont analysées plus précisément étape par étape ci-après.

⁴¹ Les agrandissements et changements d’affectation ainsi que les adjonctions et les transformations

MOINS D'UN MOIS EN MOYENNE POUR QU'UN PROJET SOIT À L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Un peu moins d'un mois (28 jours) a été en moyenne nécessaire sur la période 2014-2016 pour que la Police des constructions valide une demande de permis et que celle-ci soit à l'enquête publique. Une amélioration de la tendance (26 jours en moyenne en 2015 et 2016 contre 33 jours en 2014) est toutefois à relever. La proportion de dossiers dont l'enquête est ouverte dans le délai cible de 20 jours suivant la réception de la demande a en effet doublé entre 2014 et 2015 pour atteindre environ 50%. En revanche, en 2016, si cette proportion est stable, une plus grande proportion de dossiers a été mise à l'enquête plus d'un mois après le dépôt de la demande (cf. Figure 12).

Figure 12 - Délai d'ouverture de l'enquête publique des demandes de permis de construire déposées (2014-2016)



Source : Cour des comptes

Les données disponibles ne permettent pas d'identifier les raisons conduisant à un délai supérieur à 20 jours. Toutefois, cette durée était en 2016 due à parts presque égales au délai de contrôle des demandes déposées (12 jours en moyenne) et au délai d'ouverture de l'enquête (15 jours en moyenne), sans influence manifeste du type de construction. Le premier a connu une nette amélioration depuis 2014, même s'il s'est légèrement détérioré en 2016 (cf. Figure 13). Une amélioration a également été constatée pour le second (cf. Figure 14).

Figure 13 - Délai de contrôle des demandes de permis (2014-2016)

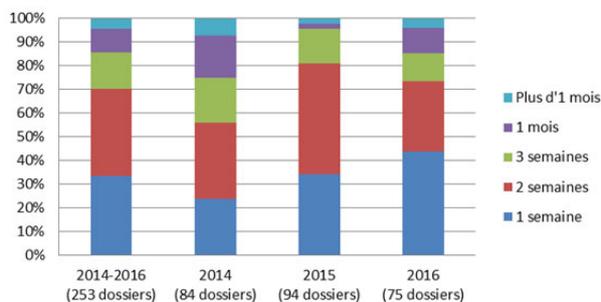
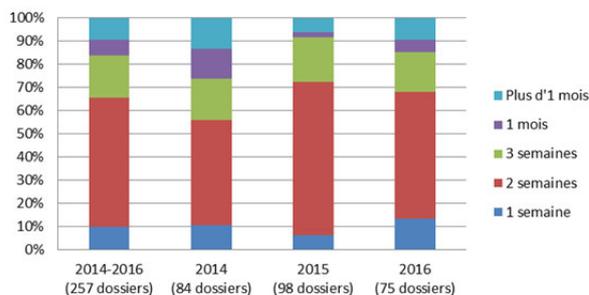


Figure 14 - Délai de mise à l'enquête publique (2014-2016)



Source : Cour des comptes

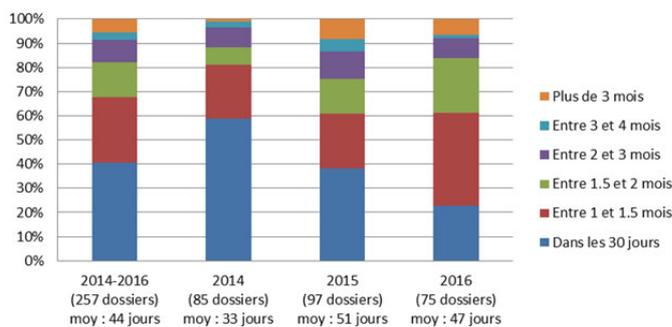
ENVIRON 1.5 MOIS EN MOYENNE POUR DISPOSER DE L’ENSEMBLE DES ÉLÉMENTS POUR DÉCIDER

Durant l’enquête publique de trente jours, le dossier est examiné non seulement par les services cantonaux mais aussi par les autres services communaux et les mandataires externes.

Obtention de la synthèse CAMAC

Sachant que le délai de 30 jours pour la consultation des services cantonaux est prolongeable, cette étape est importante pour la durée de la procédure. Elle ne dépend toutefois pas de la commune d’Yverdon-les-Bains mais de la CAMAC, des services cantonaux consultés et des constructeurs. La Police des constructions indique néanmoins au besoin prendre contact avec la CAMAC pour se renseigner sur l’avancement du dossier et les blocages éventuels rencontrés.

Figure 15 – Délai d’émission de la synthèse CAMAC à compter de l’ouverture de l’enquête publique (2014-2016)



Source : Cour des comptes

Depuis 2014, le temps d’attente pour l’émission des synthèses CAMAC s’est allongé dans son ensemble. Pour Yverdon-les-Bains, il est passé de 33 jours en moyenne en 2014 à 51 jours en 2015 pour revenir néanmoins à 47 jours en 2016. En effet, en 2015 et 2016, 60% des synthèses étaient délivrées 1.5 mois après l’ouverture de l’enquête mais la proportion de dossiers pour lesquels il faut plus de 2 mois a diminué en 2016. En 2016, 40% des autorisations spéciales cantonales ont ainsi été transmises moins de 35 jours⁴² après l’ouverture de l’enquête.

Consultation interne et du spécialiste LVLEne

En l’absence de données recensées sur la durée de la consultation par intervenant-e ou pour la circulation interne dans son ensemble, la Cour n’a pu établir de statistiques globales sur cette étape.

Si on se fonde sur le délai de trois jours donné à chacun intervenant-e communal-e, il devrait être possible d’achever la consultation interne en un mois, soit parallèlement à l’enquête publique. Dans les dossiers examinés, la durée de la consultation interne a varié de 17 à 77 jours (45 jours en moyenne), sachant que les consultations les plus longues se sont déroulées sur les périodes de fin d’année ou de vacances d’été. Sans que le lien de cause à effet soit établi pour les dossiers examinés, il convient de relever que la durée de la circulation est tributaire de la présence ou non des différents intervenants, une suppléance n’étant assurée qu’au SDIS. Sur les dix-neuf dossiers examinés, la durée de la circulation communale n’a excédé celle du Canton que dans deux dossiers, de quelques jours.

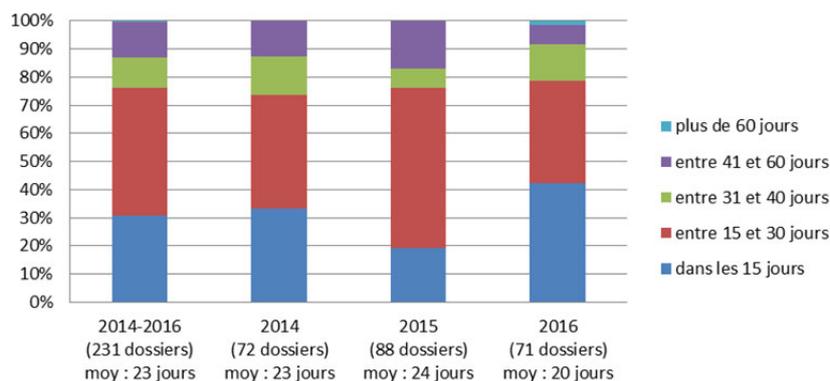
Le délai de remise du préavis de la part du mandataire LVLEne dépasse parfois le délai de la consultation interne, notamment lorsque des modifications doivent être demandées aux constructeurs. Malgré cela, le processus n’a pas été retardé, la synthèse CAMAC ayant été remise chaque fois en même temps ou postérieurement.

⁴² Le délai légal est de 30 jours mais les statistiques ont été établies sur la base de 35 jours en comptant le temps de communiquer les résultats de l’enquête à la CAMAC et de recevoir la synthèse.

UNE TRÈS LARGE MAJORITÉ DES DÉCISIONS MUNICIPALES PRISES DANS LE DÉLAI DE 40 JOURS

Une fois la synthèse CAMAC émise, la décision municipale intervient dans le délai de 30 jours visé par la Police des constructions dans environ 75% des dossiers, de manière stable entre 2014 et 2016. Sur cette même période, le taux de décisions rendues dans le délai légal de 40 jours a même été de près de 90%. La durée moyenne de cette étape est d'une vingtaine de jours. La Municipalité tend ainsi à être la plupart du temps plus rapide que ne le demande la loi.

Figure 16 - Délai pour décider de l'octroi ou du refus du permis de construire à compter de l'émission de la synthèse CAMAC (2014-2016)



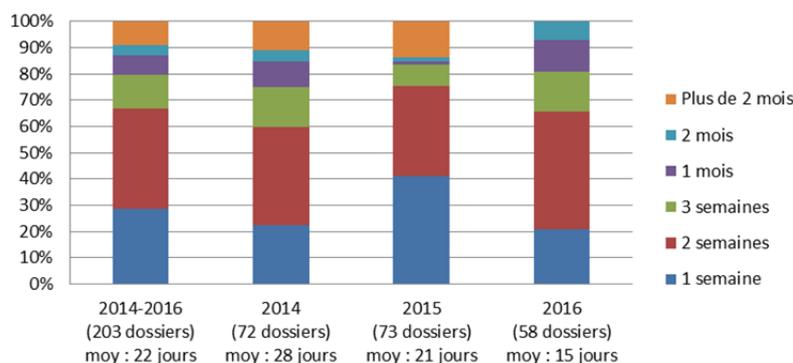
Source : Cour des comptes

Il convient de relever que ce délai est influencé par le temps pris pour la conciliation en cas d'oppositions avant que le dossier soit soumis à la Commission des constructions puis à la Municipalité. Il arrive qu'un délai s'écoule également en raison de compléments d'informations demandés aux constructeurs avant la décision de la Municipalité. Les données disponibles ne permettent toutefois pas l'analyse des raisons conduisant à une accélération en 2016, avec une augmentation de la proportion de décisions prises dans les 15 jours.

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 nécessitait en 2016 en moyenne deux semaines supplémentaires. Cette moyenne est toutefois en nette amélioration par rapport à 2014 (4 semaines) et 2015 (3 semaines).

Figure 17 – Délai de délivrance du permis de construire à compter de la décision municipale (2014-2016)



Source : Cour des comptes

Les données disponibles ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure ce temps est dû au seul processus administratif relatif à la finalisation du permis ou à la notification de refus ou au temps mis par les constructeurs à apporter d'éventuels compléments d'informations demandés par la Municipalité.

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 d'Yverdon-les-Bains s'est dotée des compétences indispensables au contrôle des demandes de permis de construire, en dépit du fait que, contrairement à ce que prévoit la loi, la Commission de salubrité ne soit pas consultée. Elle dispose des compétences nécessaires en interne, à l'exception du domaine de l'énergie. Des bureaux externes sont mandatés pour les contrôles LVLEne bien que la Police des constructions dispose d'un technicien spécialisé ; les disponibilités de ce dernier sont en effet insuffisantes en raison de son affectation au contrôle LVLEne sur les chantiers mais aussi, principalement, au contrôle (hors LVLEne) des demandes de permis de construire des communes membres du RIBT.

Le processus mis en place assure une systématique de contrôle et l'instauration d'une Commission des constructions est de nature à renforcer la qualité des décisions. La gestion du risque de conflits d'intérêts, garante de l'objectivité des contrôles, est néanmoins perfectible. Le logiciel spécialisé utilisé pour le traitement des demandes permis de construire fournit des fonctionnalités facilitant le déroulement du processus d'octroi et assure une certaine traçabilité. Il n'est cependant pas assez structurant pour l'analyse des dossiers et la documentation du résultat des contrôles. Le système de contrôle interne n'est pas suffisamment développé pour garantir que tous les contrôles nécessaires sont effectués et que chaque projet dont le permis a été accordé est conforme aux diverses dispositions légales ou réglementaires applicables et inversement. En particulier, le lien entre les contrôles effectués et les exigences légales n'est pas établi et les bases de décision incomplètes du fait d'une culture de travail essentiellement orale.

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 et l'obligation d'aménager des places de stationnement, sont systématiquement contrôlés. Il est en revanche apparu que la gestion des déchets, plus particulièrement la question de l'emplacement des containers, n'est pas systématiquement réglée avant l'octroi du permis de construire alors que ces aspects ne sont pas de minime importance. En ce qui concerne les domaines de la législation cantonale, l'engagement de la Commune pour la vérification de la conformité du projet est variable. Les bilans thermiques sont systématiquement contrôlés. La salubrité des constructions est également traitée pour chaque dossier mais le contrôle ne couvre pas toutes les dispositions du RLATC. En revanche, la suppression des barrières architecturales est laissée au contrôle de l'AVACAH dans le cadre de l'enquête publique. Par ailleurs,

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.

Le traitement des non-conformités nécessite une plus grande rigueur concernant l'octroi de dérogations et de manière générale plus de transparence, non seulement pour renforcer le contrôle interne mais aussi pour informer adéquatement les constructeurs. En ce qui concerne les demandes de dérogations, les procédures de travail ne permettent pas de garantir le respect des conditions d'octroi fixées par la loi. En particulier, la qualification de dérogation au sens de l'art. 6 LATC, l'existence d'une base légale ou réglementaire ainsi que la satisfaction des critères définis par celle-ci doivent être examinés avec une plus grande rigueur. Sur dix-neuf dossiers, trois permis de construire ont été délivrés en accordant une dérogation non autorisée. Si l'un des cas est de minime importance, les deux autres sont plus problématiques : pour l'un, la Ville a accepté le dépassement du maximum de places de parc autorisé sans base réglementaire valable et alors qu'il y a eu opposition de tiers à ce propos, pour l'autre elle a accordé une dérogation à la LVLEne sans l'autorisation du Canton. Lorsqu'il n'y a pas de possibilité de dérogation et que la non-conformité est significative, la Ville donne l'opportunité aux constructeurs de modifier leur projet en cours de procédure, ce qui est positif, mais le traitement et le contrôle final de ces cas de figure n'est pas retraçable. La motivation des demandes de modifications ou de compléments, comme du refus du permis de construire, est succincte et n'inclut pas systématiquement la référence légale ou réglementaire. Enfin, les conditions particulières de compétence communale qui assortissent le permis de construire ne portent bien que, et sans excès, sur des non-conformités de minime importance. Bien qu'il soit pertinent d'utiliser le permis de construire pour rappeler aux constructeurs leurs obligations, formuler des recommandations ou souhaits et organiser le suivi des travaux, une distinction claire entre ces éléments et les conditions impératives relevant de l'art. 117 LATC fait toutefois défaut. Les conditions de compétence cantonale sont quant à elles reprises en annexant la synthèse CAMAC au permis de construire.

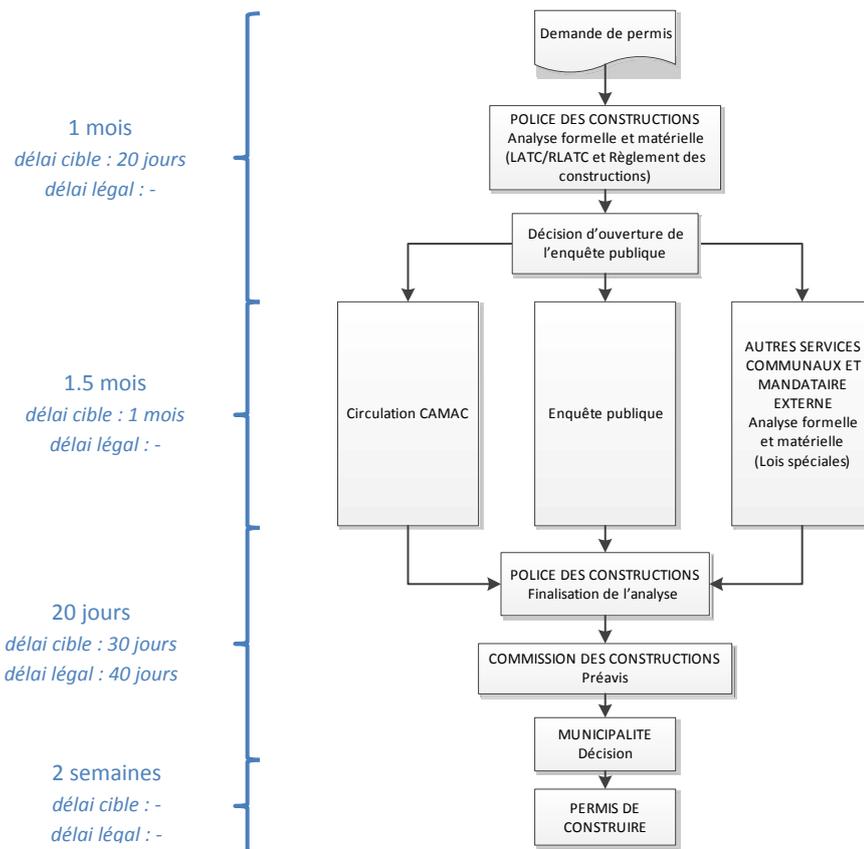
Finalement, les oppositions sont systématiquement traitées mais, tant dans le dossier qu'au niveau de la notification aux opposants, les motivations de la levée des oppositions sont succinctes et ne font pas systématiquement référence à la base légale ou réglementaire invoquée, ce qui est contraire à la loi.

DURÉE DU PROCESSUS

Le processus d'octroi des permis de construire a pris en moyenne 3.75 mois sur la période 2014-2016. Bien que dépassant le délai cible de 2.5 mois de la Police des constructions, une telle durée apparaît comme performante compte tenu des différents facteurs extérieurs pouvant affecter la durée du processus, notamment la durée de la consultation cantonale. Pour la grande majorité des dossiers (90%), le délai légal de 40 jours entre la synthèse CAMAC et la décision municipale est par ailleurs satisfait.

La configuration du processus et la manière dont celui-ci est mis en œuvre sont en effet plutôt favorables à la délivrance des permis de construire dans les meilleurs délais. Une gestion plus systématique des délais permettrait néanmoins d'avoir une vue d'ensemble et de rendre compte de la performance de la Ville sur ce plan. L'outil informatique ne fournit toutefois actuellement pas d'outils de suivi et de reporting.

Figure 18 - Processus d'octroi des permis de construire et des délais moyens observés



Source : Cour des comptes

CONCLUSION

Le processus d'octroi des permis de construire mis en place par la Ville d'Yverdon-les-Bains permet l'octroi des autorisations dans les meilleurs délais mais nécessite certaines améliorations pour pouvoir garantir la conformité de chaque projet de construction à toutes les dispositions légales et réglementaires applicables (cf. chapitre 6 « Conclusions 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

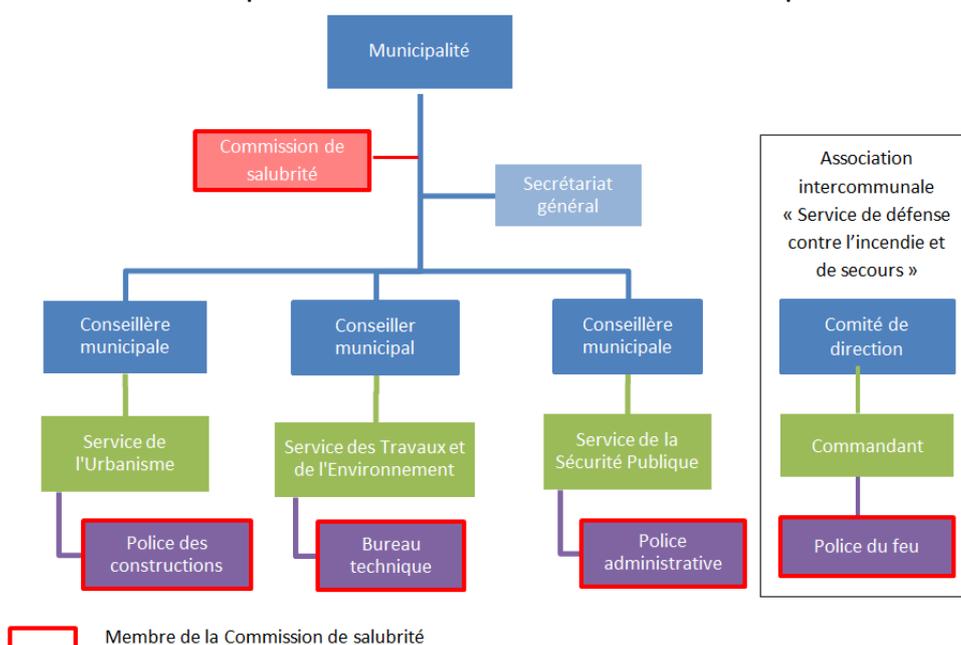
4.1.1. L’ORGANISATION DU CONTRÔLE DES CONSTRUCTIONS

4.1.1.1. LA MOBILISATION DES COMPÉTENCES REQUISES

La Ville a les compétences techniques nécessaires au suivi de l’exécution des travaux et au contrôle des constructions terminées en vue de l’octroi du permis d’habiter ou d’utiliser (cf. Figure 19).

Les tâches de suivi de l’exécution des travaux et d’organisation des visites de la Commission de salubrité en vue de l’octroi du permis d’habiter ou d’utiliser étaient attribuées pendant de nombreuses années à un technicien expérimenté de la Police des constructions. Suite à son départ à la retraite, la répartition des tâches au sein de la Police des constructions a été revue et ces tâches sont assumées depuis février 2018 par la personne qui s’est chargée de la demande de permis de construire, ce qui permet désormais le traitement des dossiers par une même personne du début à la fin.

Figure 19 - Ressources mobilisées pour le suivi de l’exécution des travaux et l’octroi des permis d’habiter ou d’utiliser



Source : Cour des comptes

La Commission de salubrité, chargée de préavis l’octroi des permis d’habiter pour la Municipalité, est constituée des représentants des principaux services communaux intervenant dans la procédure d’octroi du permis de construire (cf. Figure 19). Ainsi, tout en assurant la conformité à la loi⁴³, cela permet de faire contrôler les aspects nécessitant des connaissances spécifiques par les personnes compétentes qui les ont validés au stade de projet et émis d’éventuelles conditions particulières. Le

⁴³ L’art. 128 LATC requiert le préavis de la Commission de salubrité. Comme pour les permis de construire (cf. chapitre 3.1.1.1), la convocation systématique du médecin n’est pas pertinente pour ces contrôles, contrairement à des situations d’insalubrité dans des locaux occupés.

domaine de l'énergie fait toutefois exception. La Ville d'Yverdon-les-Bains s'est en effet donné les moyens de satisfaire aux nouvelles exigences de contrôle introduites par la LVLEne en engageant au sein de la Police des constructions un spécialiste du domaine pour le contrôle du respect des dispositions LVLEne sur les chantiers. Toutefois, ce technicien, qui ne fait pas partie de la Commission de salubrité, n'est pas totalement intégré au processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser (cf. 4.1.2.1).

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

A ce jour, la Ville d'Yverdon-les-Bains a peu développé l'e-administration en matière de permis d'habiter ou d'utiliser, que ce soit en termes d'interactions avec les constructeurs ou de suivi des dossiers.

Le formulaire d'annonce de l'avancement des travaux (« Avis pour le contrôle du chantier ») à remplir par le constructeur pour permettre le suivi de l'exécution des travaux (cf. 4.1.1.3) est joint au permis de construire mais il peut aussi être obtenu par le constructeur à partir de la page internet de la Police des constructions. Il s'agit d'un formulaire à renvoyer par courriel ou courrier. La convocation à la visite de fin de travaux est effectuée par courrier et les conditions restant à remplir pour obtenir le permis d'habiter ou d'utiliser font systématiquement l'objet d'une décision municipale également communiquée par courrier. Pour le reste, la communication par courriel est privilégiée par la Police des constructions.

Le déroulement des contrôles est laissé à la pratique des intervenants. Le logiciel utilisé pour les permis de construire n'a pas été déployé pour la gestion des permis d'habiter ou d'utiliser. Les possibilités de développer des informations de gestion (statistiques, indicateurs, échéanciers,...) sont limitées. Le suivi de l'avancement des dossiers se fait avec les outils bureautiques standards, de manière manuelle, sans lien avec les données saisies pour les permis de construire. Un fichier Excel qui ne recense que la date du permis de construire et la date à laquelle la prochaine visite doit être effectuée.

Le projet de développement des fonctionnalités du logiciel utilisé pour le processus d'octroi des permis de construire (cf. chapitre 3.1.1.2) doit permettre, pour autant que le budget nécessaire soit accordé pour 2019, d'améliorer ces différents aspects.

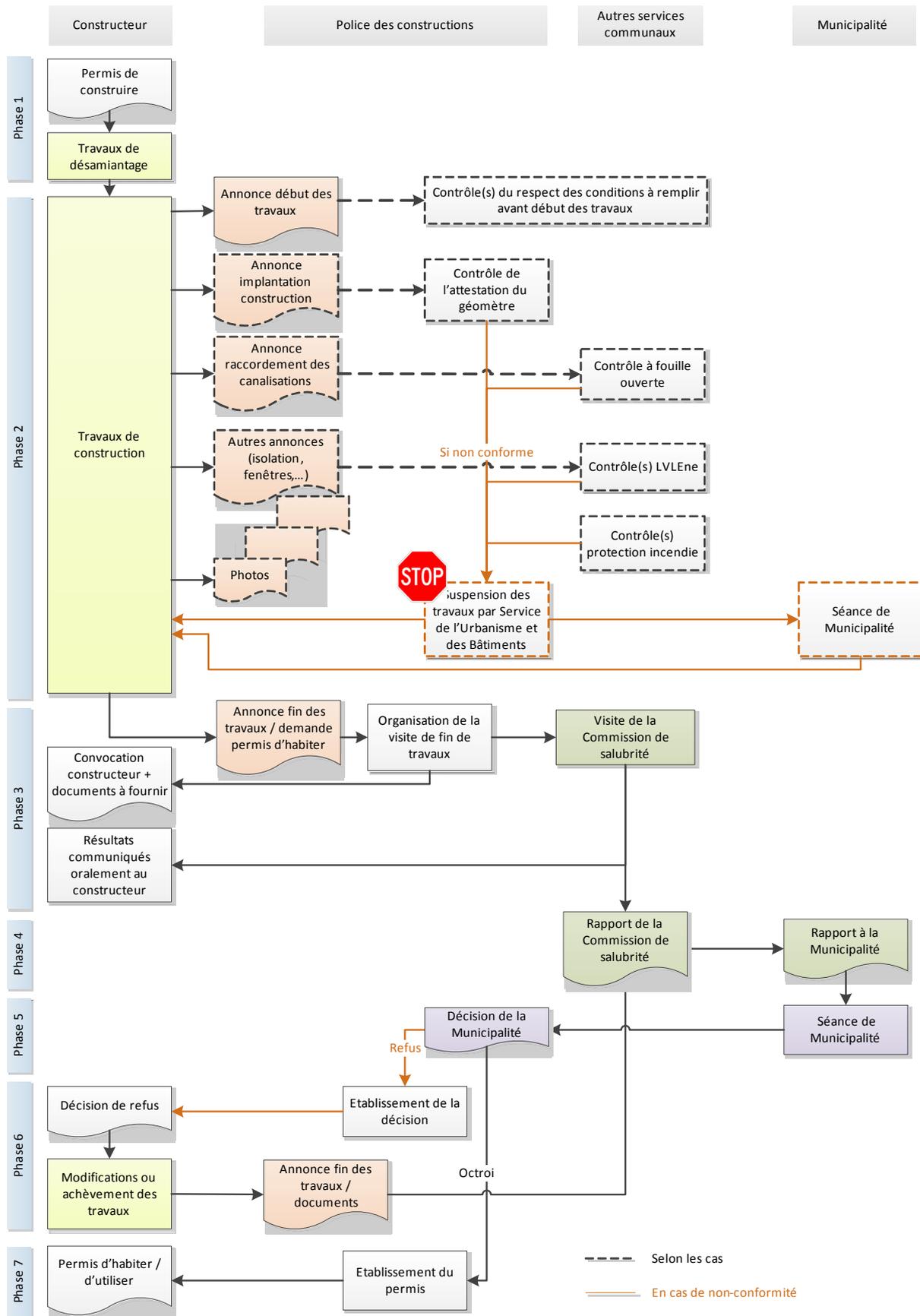
4.1.1.3. LE PROCESSUS D'OCTROI OU DE REFUS DES PERMIS D'HABITER OU UTILISER

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser de la commune d'Yverdon-les-Bains (cf. Figure 20) peut se décomposer en sept phases.

Phase 1 - Suivi avant le début des travaux

Dans le cas où le permis a été assorti de conditions à remplir avant le début des travaux, que ce soit par la Commune ou le Canton, la vérification de leur satisfaction incombe légalement aux services concernés ou à la Police des constructions. Dans le dossier tenu par la Police des constructions, aucun élément n'atteste de la vérification de ces conditions au moment de l'annonce d'ouverture du chantier ou lorsque celle-ci est constatée par la Police des constructions.

Figure 20 - Processus d'octroi des permis d'habiter de la Ville d'Yverdon-les-Bains



Source : Cour des comptes

Phase 2 - Suivi de l'exécution des travaux

La Police des constructions a mis en place un formulaire « Avis pour le contrôle du chantier » (cf. Annexe V) que les constructeurs doivent transmettre au fur et à mesure de l'avancement des travaux. A l'exception de la pose de la première dalle (cf. chapitre 4.1.2.1), le formulaire prévoit l'annonce des différentes étapes de suivi des travaux requises par la loi (début des travaux, implantation de la construction au moment du piquetage et raccordement des canalisations).

Il prévoit aussi l'annonce de la pose de certains éléments de la construction (différentes isolations et fenêtres) qui constituent des étapes clés pour le contrôle des dispositions énergétiques. Enfin, le constructeur est prié de fournir progressivement des photos témoignant de l'avancement des travaux et de la conformité du projet au dossier de mise à l'enquête. Contrairement à l'art. 126 LATC, ces exigences additionnelles ne sont pas intégrées dans le Règlement communal, ce qu'il conviendrait de régulariser lors d'une prochaine révision. Les constructeurs ne procédant pas toujours aux annonces requises, ce sont parfois les déplacements du technicien sur différents chantiers qui permettent d'être informé de l'avancement des travaux.

Durant le chantier, chaque intervenant-e communal-e a la responsabilité de procéder, dans son domaine de compétences, aux contrôles qui lui incombent : la Police des constructions est chargée du contrôle de l'implantation, le Service des travaux du contrôle du raccordement des canalisations et le SDIS de la protection incendie. Le technicien chargé des contrôles LVLEne mène ses contrôles en parallèle (cf. 4.1.3.1). S'il est constaté en cours de travaux que la construction n'est pas conforme aux plans approuvés, aux prescriptions légales et réglementaires ou aux règles de l'art de construire, le Service de l'Urbanisme, doit saisir la Municipalité afin d'ordonner la suspension des travaux.

Phase 3 – Visite de fin des travaux

L'annonce de la fin des travaux faite par le constructeur au moment où il estime les travaux terminés tient lieu de demande de permis d'habiter ou d'utiliser. Sur cette base, la Police des constructions organise la visite de la Commission de salubrité, qui, au vu du volume d'activité, se réunit deux fois par mois. Elle convoque le constructeur en joignant au courrier une liste standard de documents (principalement les plans et les confirmations du respect des dispositions énergétiques et de protection contre l'incendie) à remettre au plus tard le jour de la visite.

Chaque membre de la Commission se charge des contrôles relevant de son domaine de compétences. A l'exception des conditions émises par l'ECA vérifiées par le SDIS, le contrôle des autres conditions cantonales est de la compétence de la Police des constructions. Les vérifications sont effectuées par les membres de la Commission de salubrité sur base de leur expertise, à partir des plans, du permis de construire et de la synthèse CAMAC, y compris les éventuelles conditions définies par les services cantonaux. En ce qui concerne ces dernières, l'identification des conditions impératives repose sur le-la technicien-ne alors que la clarté des demandes varie. Selon les cas et les domaines, les services cantonaux procèdent par ailleurs eux-mêmes à certains contrôles. Il n'y a pas de procès-verbal de visite permettant de protocoler l'ensemble des contrôles effectués et leurs résultats. Les points essentiels sont communiqués oralement sur place au constructeur.

Phase 4 – Préavis de la Commission de salubrité

Les dossiers en cours sont examinés lors de chaque séance de Commission de salubrité. Chaque membre communique le résultat de ses contrôles puis la Commission formule sa recommandation à

l'attention de la Municipalité quant à l'octroi ou au refus du permis d'habiter ou d'utiliser. Après chaque séance de Commission, le technicien de la Police des constructions prépare un rapport succinct à la Municipalité (cf. Annexe VI) qui formule la recommandation de la Commission quant à l'octroi ou au refus du permis d'habiter ou d'utiliser en reprenant, par service, les éléments essentiels de la visite de fin des travaux et de la séance de Commission. Il n'est en revanche pas toujours fait état de l'occupation déjà effective ou non des locaux alors qu'il s'agit d'une information potentiellement importante. Le rapport est ensuite soumis pour validation aux autres membres de la Commission. Il a été indiqué à la Cour que le rapport est revu par le responsable de filière, puis validé par le Chef de service et la Conseillère municipale en séance de direction, avant d'être transmis à la Municipalité.

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

Suite à chaque rapport de la Commission de salubrité, la Municipalité décide de l'octroi ou du refus du permis d'habiter. La décision municipale, qui reproduit sauf avis divergent le contenu du rapport de la Commission, est systématiquement communiquée au constructeur.

Phase 6 – Contrôles complémentaires

En cas de travaux insuffisamment achevés, de mises en conformité requises ou d'informations manquantes pour finaliser le contrôle de la construction, la décision notifiée au constructeur fait état des points à régler et fixe un délai. Le suivi des points ouverts est assuré par le membre concerné de la Commission de salubrité et, au besoin, une nouvelle ou plusieurs visites supplémentaires sont effectuées. Chaque fois que le dossier est traité en Commission, il fait l'objet d'un rapport à la Municipalité qui rend une décision d'octroi ou de refus du permis. Ce fonctionnement se répète jusqu'à ce que la Municipalité décide d'octroyer le permis.

Phase 7 – Délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser

Dès lors que la Municipalité a décidé d'octroyer le permis d'habiter ou d'utiliser, la Police des constructions établit le permis en se fondant sur l'extrait de décision de la Municipalité remis par le Secrétariat municipal et le rapport de la Commission de salubrité. Une fois vérifié par le Secrétaire général, le permis est signé par le Syndic.

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

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

En confiant l'ensemble du travail de vérification de la conformité des constructions à la Commission de salubrité, la Ville permet un travail conjoint des différents intervenants techniques, facilite l'organisation de la visite de fin de travaux qui se fait en une seule fois, tout en satisfaisant l'exigence légale de préavis de la Commission.

Chaque détermination de la Commission de salubrité est validée par la Municipalité, ce qui donne du poids aux demandes formulées aux constructeurs pour régler les derniers points, notamment de mettre en conformité les derniers éléments.

Tel qu'il est conçu, le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser ne garantit toutefois 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. La Police des constructions s'efforce en outre de limiter et de simplifier les démarches relatives au processus d'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser. Ainsi, la documentation des contrôles et de leurs résultats est limitée.

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

De manière identique au processus d'octroi des permis de construire (chapitre 3.1.1.4), les mesures existantes sont des éléments essentiels de gestion des risques de conflits d'intérêts mais 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 deux 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 checklist 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 d'Yverdon-les-Bains vérifie la conformité des constructions à ces dispositions. 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 de certains 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 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, ce que la Ville d'Yverdon-les-Bains n'avait pas mis en œuvre.

La Police des constructions indique néanmoins avoir modifié sa pratique depuis l'été 2017 et exiger désormais le diagnostic mis à jour dans le cadre du processus d'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser, conformément aux instructions reçues après l'introduction au 1^{er} janvier 2017 de cette obligation dans le RLATC⁴⁴.

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).

Comme il est d'usage, la Police des constructions requiert une attestation de la part du géomètre qui procède à l'implantation définitive sur le chantier, confirmant que celle-ci est conforme aux plans de l'enquête publique. La Ville satisfait donc à sa première obligation de contrôle de l'implantation, ce qui assure un positionnement de la construction sur le terrain conforme aux plans autorisés.

En revanche, le contrôle requis au moment où l'ouvrage atteint la première dalle n'est pas effectué. L'annonce de cette étape n'est d'ailleurs pas demandée sur le formulaire d'avis d'avancement des travaux. Le risque que le bâtiment soit plus haut que prévu par le permis de construire n'est donc pas couvert, sauf par les éventuelles dénonciations de la part de tiers lésés. Or, ce contrôle, requis par le RLATC, est de la responsabilité de la Commune.

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).

Bien que les constructeurs soient tenus d'annoncer le raccordement des canalisations directement au Service des Travaux et de l'Environnement, il n'y a pas de contrôle à fouille ouverte effectué. Le Service prévoit en revanche la possibilité de faire des contrôles du séparatif des fonds privés par

⁴⁴ 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.

coloration. Pour les dossiers sélectionnés, le Service n'a pas procédé à ces contrôles mais s'est réservé le droit, par l'ajout d'une condition au permis d'habiter, de demander une modification du raccordement en cas de problème ultérieur, aussi longtemps qu'un contrôle des raccordements par coloration n'a pas été fait. Ce faisant, la Ville ne remplit pas son obligation de contrôle et expose non seulement le réseau d'eaux claires à un risque de pollution mais aussi le constructeur à des frais ultérieurs potentiels.

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.

Il appartient au collaborateur spécialisé de la Police des constructions de déterminer les chantiers à suivre en fonction de leur complexité et des intervenants concernés. Selon l'importance de la construction, il se base sur une checklist éditée par le bureau externe qui a procédé à la vérification du bilan thermique. En 2016, « 80% des entreprises touchées par la LVLEne ont été visitées au moins une fois⁴⁵ », le technicien ne disposant pas des disponibilités suffisantes pour un contrôle systématique (cf. chapitre 3.1.1.1). Or, 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. De plus, vu l'enjeu que représente l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions pour les économies d'énergie, ces contrôles sont particulièrement importants. Les efforts consentis dans le cadre de l'octroi du permis de construire pour garantir que les projets soient conformes à la LVLEne ont un coût pour les constructeurs et pour la Commune ; cet argent est mal investi si la construction effective n'est pas contrôlée. Enfin, il en va également de la protection des constructeurs contre d'éventuels abus de la part des entreprises générales qui chercheraient à faire des économies sur les matériaux utilisés aux dépens des constructeurs qui ne réaliseraient pas non plus les économies attendues à long terme.

Considérant que nombre de communes n'effectuent à ce jour pas ou peu de contrôles en lien avec la LVLEne durant l'exécution des travaux, la Ville d'Yverdon-les-Bains fait figure de « bon élève » dans le canton. Néanmoins, au-delà du fait qu'ils peuvent déboucher sur un arrêt des travaux, les contrôles sur les chantiers ne sont pas intégrés au processus d'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser. En effet, l'octroi du permis repose non pas sur la communication par le spécialiste interne du résultat des contrôles effectués sur les chantiers, mais sur une simple déclaration de la part du constructeur que les valeurs du justificatif thermique mis à l'enquête ont été respectées.

⁴⁵ Rapport de gestion 2016 de la Ville d'Yverdon-les-Bains

4.1.2.2. LA VISITE DE FIN DES TRAVAUX

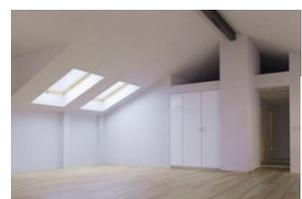
La visite de fin des travaux doit confirmer que la construction réalisée correspond effectivement au projet mis à l'enquête et autorisé par le permis de construire ainsi qu'elle satisfait aux conditions fixées par la loi et les règlements.

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 au technicien de Police des constructions. Vu que seuls les points ouverts figurent dans les rapports de la Commission de salubrité, la Cour n'a pu constater la systématique du contrôle.

LA SALUBRITÉ



La conformité de la construction aux dispositions relatives à la salubrité fait également partie des contrôles incombant au technicien de la Police des constructions. Comme pour les aspects sécuritaires, la documentation présente dans les dossiers n'a pas permis à la Cour de constater l'exécution du contrôle. Aucune remarque n'a été formulée sur ce point dans les dossiers examinés.

LA SUPPRESSION DES BARRIÈRES ARCHITECTURALES



En ce qui concerne les vérifications relatives à la suppression des barrières architecturales, la Police des constructions n'entreprend pas de contrôle particulier systématique en rapport avec la norme SIA 500. Les vérifications découlent de la vérification de la conformité de la construction aux plans du permis de construire et du respect d'éventuelles conditions posées au permis de construire suite à une opposition ou observation de l'AVACAH. La documentation présente dans les dossiers sélectionnés n'a néanmoins pas permis à la Cour de constater les contrôles effectués.

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, la Commission de salubrité établit que les travaux sont insuffisamment achevés, constate des non-conformités à la législation au permis de construire ou que des documents manquent, elle ne peut confirmer la conformité de la construction et recommande à la Municipalité de ne pas délivrer le permis d'habiter ou d'utiliser. Chaque nouvelle visite ou chaque suivi de la Commission de salubrité qui n'est pas satisfaisant donne lieu à une décision de refus de la Municipalité jusqu'à ce que la conformité de la construction soit confirmée.

Bien que l'impossibilité d'occuper les locaux avant la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser (art. 128 LATC) soit rappelée dans le « formulaire pour le contrôle du chantier », on observe que

« l'autorisation d'occuper et utiliser les lieux en l'état » est parfois donnée par le responsable de la Police des constructions lors de la visite de fin de travaux de la Commission de salubrité, puis confirmée plus tard par la Municipalité dans sa décision. La documentation présente dans les dossiers ne permet à l'inverse pas de déterminer systématiquement si les locaux étaient occupés avant l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser.

Face à la réalité du terrain qui veut que les occupants ne peuvent 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. Les vérifications des aspects de sécurité de la construction et de son extérieur, déterminantes vis-à-vis de la responsabilité portée par la Municipalité, ne sont toutefois pas documentées (cf. chapitre 0). La Cour relève que dans l'un des dossiers de permis d'habiter ou d'utiliser de la sélection, que l'autorisation d'occuper les locaux, par ailleurs destinés à des enfants, a été donnée alors que des corrections devaient être apportées pour que la construction soit conforme sur le plan de la protection incendie. L'autorisation d'occuper n'a ainsi pris en compte que les aspects de sécurité immédiate alors qu'on ne peut exclure que la responsabilité de la Municipalité soit engagée en cas d'incendie déclaré dans des locaux qui ne sont pas aux normes mais dont elle a autorisé l'occupation.

LA DÉLIVRANCE DU PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

La délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser n'intervient que lorsque les différents problèmes relevés ont été résolus. Sur la sélection de permis d'habiter ou d'utiliser examinés, un seul faisait encore mention dans les « remarques » de demandes de mise en conformité de la part du SDIS (protection incendie). Ce faisant, la Ville affiche une politique de contrôle stricte mais est confrontée à un allongement de la durée des procédures (cf. 4.2.2) et à l'occupation des locaux avant la délivrance des permis (cf. ci-dessus).

Une clarification du caractère obligatoire (exigence légale) ou non (recommandation) des demandes de mise en conformité, en particulier en matière de protection contre l'incendie, apparaît toutefois nécessaire. Signalés « hors rapport » dans le rapport de la Commission mais tout de même portés au permis d'habiter, les points en question sont formulés sous forme d'exigences et non de recommandations. Dans un autre dossier, le refus de certains locataires de mettre à disposition une clé pour garantir l'accès aux locaux a fait l'objet de demandes dans plusieurs suivis successifs avant d'être considéré comme un point ne concernant pas le permis d'habiter mais d'y figurer quand même. Différentes prescriptions de protection incendie restant à satisfaire figurent également dans plusieurs décisions intermédiaires sans qu'il soit évident s'il s'agit d'éléments impératifs ou non.

Les permis d'habiter ou d'utiliser comprennent en outre dans les « remarques » des réserves destinées à permettre à la Ville de formuler ultérieurement des exigences complémentaires en cas de problème relatif à l'évacuation et l'épuration des eaux. Ces réserves permettent en particulier de demander une modification du raccordement des canalisations (cf. chapitre 4.1.2.1) ou la mise en place d'une installation de séparation des graisses dans un établissement public disposant d'une cuisine.

Enfin, la Ville utilise également les permis d'habiter ou d'utiliser pour garder durablement une trace de certaines exigences posées ou rappeler certaines règles à respecter dans le cadre de l'utilisation ou de l'exploitation des locaux. Pour les établissements publics, il s'agit de règles concernant l'exploitation de la terrasse, l'autorisation ou non de diffuser de la musique et les horaires d'ouverture. Pour des habitations, les remarques peuvent porter sur des règles de sécurité à suivre telles que les précautions d'entreposage de certaines matières à respecter (ex : stockage de bouteilles de gaz) ou le maintien du dégagement des voies d'évacuation (ex : interdiction d'entreposage dans les escaliers).

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.

La Commune, en particulier la Police des constructions, n'a quant à elle pas défini de délai particulier pour le processus d'octroi des permis d'habiter.

LE SUIVI DES DÉLAIS

Le suivi des dossiers s'effectue au moyen d'un fichier Excel et d'un classeur selon une logique d'échéancier basé sur les visites prévues ou les délais octroyés aux constructeurs pour remettre les compléments manquants. Sur cette base, un suivi systématique de l'avancement des dossiers s'effectue de mois en mois. La Police des constructions n'a toutefois pas de vue d'ensemble de l'avancement des dossiers ; le suivi d'un des dossiers examinés a ainsi fait défaut et abouti à un permis d'habiter délivré plus de trois ans après la fin des travaux.

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

La Police des constructions n'a pas développé d'indicateurs ou de statistiques sur la durée des procédures d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser. En l'absence de données informatiques (cf. 4.1.1.2) et de traçabilité suffisante dans les dossiers examinés de certaines dates clés du processus (en particulier l'annonce de la fin des travaux), la Cour n'a pas non plus pu élaborer de statistiques globales. L'analyse du processus d'octroi et des dossiers de la sélection a toutefois permis d'établir que le délai de 15 jours à compter du dépôt de la demande par le constructeur pour que la Municipalité statue sur l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser ne peut être tenu par la Ville

d'Yverdon-les-Bains, en raison d'une part des étapes successives du processus d'octroi, d'autre part de la difficulté à pourvoir conclure à la conformité de la construction en une seule visite.

UN MINIMUM DE 1 À 2 MOIS POUR DÉLIVRER LE PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

En l'absence de problème particulier, le processus d'octroi communal prend entre 1 et 2 mois, ce qui situe la Ville d'Yverdon-les-Bains dans l'ordre de grandeur des délais annoncés par la majorité des autres communes disposant d'un service spécialisé de police des constructions. Cette durée est liée aux étapes successives du processus d'octroi.

Visite de fin de travaux

En l'absence de données disponibles sur la date d'annonce de fin des travaux, la Cour n'a pu établir de statistiques sur le délai d'exécution de la visite de fin des travaux à compter de la date d'annonce de fin des travaux. Compte tenu de la convocation nécessaire des constructeurs, un délai de 1 à 2 semaines est nécessaire, mais il peut falloir plus d'un mois selon le moment auquel intervient l'annonce de fin de travaux étant donné que les visites sont regroupées et fixées en fonction des séances mensuelles de Commission de salubrité. Le délai d'exécution de la visite de fin de travaux excède à lui seul le délai légal de délivrance des permis d'habiter ou d'utiliser.

Décision municipale d'octroi du permis

La décision municipale d'octroi du permis prend ensuite 3 semaines à compter de la visite de la Commission. Il faut en effet entre 1 et 2 semaines pour que le rapport de la Commission de salubrité soit validé par ses membres puis 2 semaines pour que le dossier soit traité par la Municipalité.

Délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser

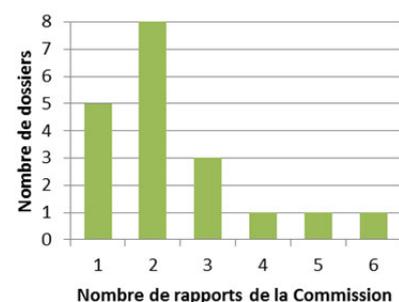
La délivrance du permis prend ensuite entre une et deux semaines supplémentaires en raison du processus administratif, de manière similaire aux permis de construire.

JUSQU'À PLUS D'UN AN POUR DÉLIVRER LE PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER LORSQU'UN SUIVI APRÈS LA VISITE DE FIN DE TRAVAUX EST NÉCESSAIRE

La visite unique qui permet l'octroi immédiat du permis d'habiter ou d'utiliser n'est de loin pas la règle. Sur la sélection de dix-neuf dossiers, seul un quart d'entre eux, des cas simples, ont fait l'objet d'une seule visite de fin de travaux ou suivi de la Commission.

Les dossiers non conformes à l'issue de la première visite peuvent prendre plusieurs mois, voire plus d'une année pour être finalisés lorsque plusieurs suivis successifs, avec ou sans visite sur place, sont nécessaires pour que la Commission de salubrité puisse conclure à la légalité de la construction. Dans la sélection examinée, la plupart des dossiers non conformes lors de la visite de fin des travaux n'ont nécessité qu'un seul rapport complémentaire mais certains dossiers en ont induit entre trois et cinq, chacun suivi d'une décision municipale.

Figure 21 - Nombre de rapports de la Commission des constructions par dossier (sélection de 19 permis délivrés en 2016)



Source : Cour des comptes

Responsabilité des constructeurs

Il convient d'abord de relever que les constructeurs font une demande de permis d'habiter ou d'utiliser au moment où ils estiment que la construction est achevée. Cela induit nécessairement une seconde visite lorsque les travaux ne sont en réalité pas terminés, comme ce fut le cas dans trois dossiers de la sélection où les travaux d'aménagements extérieurs n'étaient pas suffisamment avancés au moment de la visite. Certains constructeurs prennent du temps pour finaliser les aménagements extérieurs, notamment pour des questions financières, tout en occupant les locaux qui eux sont terminés.

La nécessité d'effectuer plusieurs suivis s'explique également par les manquements initiaux des constructeurs qui n'ont que peu d'incitation à répondre aux demandes formulées par la Commune.

Dans près de la moitié des dossiers sélectionnés, le SDIS a requis des mises en conformité aux prescriptions de protection contre l'incendie (ex : signalisations des sorties de secours, éclairage, extincteurs, boutons de porte, boîte à clés). Ces éléments relèvent du responsable assurance qualité désigné pour les travaux. Pour les dossiers sélectionnés, peu d'autres mises en conformité ont été requises.

Dans près de la moitié des dossiers sélectionnés, les plans des canalisations ou d'autres documents n'avaient pas été remis par le constructeur, malgré la liste de documents à remettre figurant dans la convocation. Le fait de laisser un délai jusqu'au jour de la visite plutôt que d'exiger d'obtenir les différents documents ne favorise pas que tout soit prêt lors de la visite.

Responsabilité de la Commune

Une partie du temps nécessaire à l'octroi de ces permis est due à la configuration du processus communal, comme pour les dossiers simples (cf. ci-dessus). Un défaut de suivi de l'avancement des dossiers peut également intervenir (cf. 4.2.1).

Il est également possible que le manque de clarté quant au caractère obligatoire ou non des remarques de la Commission de salubrité freine la mise en conformité (cf. 4.1.3). L'enchevêtrement de procédures différentes peut également poser des difficultés, comme en témoigne le cas d'un établissement public auquel il a été refusé le permis d'utiliser pour une question d'autorisation de diffuser de la musique.

Les délais octroyés aux constructeurs pour mettre en conformité leurs constructions ou fournir les derniers documents tiennent compte des contraintes existantes (ex : périodes de vacances, délai des fournisseurs,...) et apparaissent réalistes. L'octroi de délais supplémentaires successifs peut être questionné mais doit être mis en relation avec les moyens de pression dont disposent les communes. En effet, contrairement aux permis de construire, les constructeurs n'ont pas forcément besoin des permis d'habiter ou d'utiliser. Ne pas disposer du permis d'habiter ou d'utiliser ne constitue souvent pas un obstacle. De fait, l'habitation et l'utilisation des locaux peuvent difficilement être empêchées, en particulier dès lors qu'il n'y a pas de risque de sécurité. Les sanctions prévues par la loi relatives aux non-conformités sont peu dissuasives, notamment en raison du principe de proportionnalité. Il peut également être délicat pour la Commune d'exercer trop de pression sur un nouvel habitant et contribuable.

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 d'Yverdon-les-Bains s'est dotée des compétences indispensables au suivi des travaux et à l'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser. Le processus mis en place assure une systématique et vise la conformité finale de la construction à toutes les dispositions légales et réglementaires. Le système de contrôle interne n'est cependant 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 et les exigences légales n'est pas établi et les bases de décision incomplètes du fait d'une culture de travail essentiellement orale. Dans le cas où des demandes de mise en conformité sont adressées au constructeur, une clarification du caractère obligatoire (exigence légale) ou non (recommandation) de celles-ci, en particulier en matière de protection contre l'incendie, apparaît en outre nécessaire.

En raison de la documentation limitée des vérifications effectuées, la vérification du respect de l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables ainsi que des conditions communales et cantonales assortissant les permis de construire n'est pas traçable. Des lacunes dans les contrôles effectués ont été identifiées. Le second contrôle d'implantation, qui intervient au moment de la pose de la première dalle, n'est pas instauré, ce qui laisse aux voisins la responsabilité de signaler un dépassement de la hauteur d'implantation. Une réserve est prise dans le permis d'habiter ou d'utiliser pour compenser la non-exécution du contrôle à fouille ouverte des raccordements requis par le RLATC, ce qui constitue une prise de risque concernant la qualité des eaux claires et expose les constructeurs à des frais ultérieurs potentiels. Alors que la suppression des barrières architecturales peut impliquer des mesures qui ne peuvent être traitées au moment du permis de construire (ex : hauteur des seuils), le contrôle en la matière se limite à la conformité de la construction aux plans et aux conditions éventuelles du permis de construire. Concernant la vérification du respect des valeurs du justificatif thermique, la Ville d'Yverdon-les-Bains a pris ses responsabilités en engageant un spécialiste pour effectuer les contrôles sur les chantiers et avec le temps, un effet positif a été constaté par la Ville sur la conformité des constructions à la LVLene. Cette démarche n'est toutefois pas intégrée au processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser.

Etant donné la durée des procédures d'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser et la nécessité parfois impérative de pouvoir disposer des locaux, une autorisation d'occuper est délivrée dès lors que la Police des constructions détermine que la sécurité de la construction et de ses abords est assurée, malgré certains aspects en suspens concernant la protection incendie. Cette pratique, qu'on retrouve dans d'autres communes, n'est pas conforme à la loi. En outre, la démonstration que la sécurité est alors 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.

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 d'Yverdon-les-Bains. 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. Le suivi des dossiers est en outre manuel et une gestion des délais manque.

CONCLUSION

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser vise la vérification de l'intégralité des exigences légales et réglementaires applicables. Certaines améliorations sont toutefois nécessaires pour garantir que tous les contrôles ont été effectués, mais aussi optimiser la durée des procédures (cf. chapitre 6 « Conclusions et recommandations »). Celle-ci peut en effet être de plusieurs mois, voire dépasser une année, et engendrer dans certains cas l'octroi d'autorisations d'occuper les locaux avant la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser.

5. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT – L'OPTIMISATION DES TARIFS DES TAXES PERÇUES

5.1. LA COUVERTURE DES COÛTS DES PRESTATIONS PAR LES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS

5.1.1. LES TARIFS PRATIQUÉS

UNE BASE RÉGLEMENTAIRE INSUFFISANTE

La perception par la Ville d'Yverdon-les-Bains d'émoluments administratifs relatifs aux permis de construire ou d'habiter ou d'utiliser se fonde sur l'art. 6bis RPGA qui prévoit que ces taxes font l'objet d'un tarif spécial établi par la Municipalité. Les tarifs en vigueur (cf. Tableau 2) sont ainsi constitués d'une décision municipale de 2007 approuvée en 2009 par le Département cantonal alors compétent.

Tableau 2 – Tarif des émoluments administratifs concernant les constructions soumises à enquête publique

Enquêtes publiques	1.7‰ du CFC2, minimum CHF 100 + frais d'avis d'enquête
Renonciation au permis de construire après enquête ou refus de permis de construire	CHF 200 + frais d'enquête
Permis d'habiter après enquête publique	Compris dans le permis de construire
Visite de la Commission de salubrité	Compris dans le permis d'habiter
Visite supplémentaire de la Commission de salubrité	CHF 100

Source : « Tarif d'émoluments en matière de police des constructions » de la Ville d'Yverdon-les-Bains

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 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 QUI DIFFÈRENT EN PARTIE DES TARIFS EN VIGUEUR

L'examen des émoluments administratifs facturés pour les sélections de dossiers permis de construire et d'habiter ou d'utiliser a révélé que les tarifs actuellement pratiqués ne correspondent pas en tous points aux tarifs en vigueur (cf. Tableau 2).

Supplément facturé pour les compléments demandés pour le contrôle LVLEne non prévu

Les émoluments facturés comprennent une taxe forfaitaire pour la délivrance du permis de construire et du permis d'habiter ou d'utiliser, les frais de parution d'enquête et, le cas échéant, les frais facturés par les mandataires externes en cas de demandes de complément relatives au bilan thermique. La facturation de ces deux premiers éléments est conforme au tarif en vigueur. En revanche, la refacturation des honoraires de spécialistes externes n'est pas prévue. L'introduction de cet élément de facturation supplémentaire aurait nécessité une procédure de révision des tarifs. La Cour relève néanmoins que la pratique de la Ville apparaît comme constante et que les montants en question sont peu significatifs.

Supplément possible pour les visites de fin de travaux supplémentaires non appliqué

La facturation des visites supplémentaires de la Commission de salubrité prévue par les tarifs décidés par la Municipalité n'est pas mise en application. Le travail administratif est conséquent pour des montants qui s'avèrent minimes.

5.1.2. 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 raisonnée de la part de la Municipalité. Or, une telle analyse n'est pas disponible. Les tarifs en vigueur n'ont pas été mis en relation avec les coûts des prestations de la police des constructions et aucun objectif de couverture de ces coûts n'a jamais été défini, que ce soit pour les constructions avec enquête publique en particulier ou toutes prestations de police des constructions confondues.

5.1.3. LE DEGRÉ EFFECTIF DE COUVERTURE DES COÛTS

DES COÛTS DES PRESTATIONS DE POLICE DES CONSTRUCTIONS NON DÉTERMINÉS

La Ville d'Yverdon-les-Bains, qui n'a pas mis en place de comptabilité analytique, ne connaît pas le coût complet de son activité de police des constructions, ni au niveau global, ni pour ses différentes prestations (autorisations municipales, permis de construire, permis d'habiter ou d'utiliser,...).

La comptabilité générale de la filière Police des constructions présente uniquement les charges et revenus directs de ses prestations auprès des constructeurs tiers uniquement. En l'absence de refacturations internes entre les différents services communaux, les charges supportées par les autres services impliqués dans le processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser n'y figurent pas et aucun revenu ne lui est comptabilisé pour ses travaux relatifs aux projets communaux. Les frais administratifs et le résultat financier imputables à la filière figurent également sous d'autres rubriques.

UN TAUX DE COUVERTURE DES COÛTS DES PRESTATIONS INFÉRIEUR À 30%

A partir des charges figurant à la rubrique « 426 Police des constructions » des comptes annuels et après retraitement des coûts imputables aux prestations du RIBT⁴⁶ (cf. ci-après), la Cour a déterminé que le taux de couverture moyen des charges de la filière hors prestations RIBT est de 32% pour la période 2014 et 2017 (cf. Tableau 3).

Etant donné que ce calcul se fonde sur des coûts partiels de l'activité de Police des constructions, le taux de couverture effectif global de l'activité de police des constructions est manifestement inférieur à 30%. La majeure partie de l'activité est par conséquent financée par l'impôt.

⁴⁶ Depuis 2014, la commune d'Yverdon-les-Bains est une commune-centre du Réseau Intercommunal de Bureaux Techniques (RIBT). Dans ce cadre, la filière Police des constructions fait office de Bureau technique pour d'autres communes auxquelles elle fournit des prestations contre paiement d'un forfait annuel et d'une rémunération selon le temps consacré.

Tableau 3 – Couverture des charges de la filière police des constructions (hors prestations RIBT)

	Comptes 2014	Comptes 2015	Comptes 2016	Comptes 2017	Total 2014-2017
Traitements et charges sociales	507'475	528'656	516'227	511'890	2'064'248
Honoraires et frais d'expertise	52'023	52'721	45'361	45'289	195'394
Livres, journaux, annonces	28'143	30'188	20'573	21'709	100'613
Jetons des commissions	1'950	1'950	1'948	3'060	8'908
TOTAL DES CHARGES	589'591	613'515	584'109	581'948	2'369'163
Émoluments administratifs	259'282	136'807	159'312	173'568	728'969
TOTAL DES REVENUS	259'282	136'807	159'312	173'568	728'969
RESULTAT	-330'309	-476'708	-424'797	-408'380	-1'640'194
Taux de couverture des charges	44%	22%	27%	30%	31%

Source : Cour des comptes

DES TARIFS QUI LAISSENT UNE MARGE DE MANŒUVRE SUR LE PLAN FINANCIER APRÈS RATIONALISATION

Avec un taux de couverture des coûts inférieur à 30%, le principe de couverture des coûts défini par la jurisprudence applicable aux émoluments administratifs est de loin respecté. Ce principe impose une limitation des tarifs vers le haut puisqu'il 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 ».

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.

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. A ce jour, la Municipalité d'Yverdon-les-Bains n'a pas entrepris de démarche particulière visant à rationaliser les coûts globaux de l'activité de police des constructions. Plusieurs éléments tendent à indiquer que le processus d'octroi des permis de construire est rationalisé. Des possibilités de réduction des coûts semblent en revanche exister du côté du processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser. Il n'est pas exclu que des gains d'efficacité puissent également être obtenus au niveau des prestations fournies pour les travaux de minime importance ou des autres prestations de la Police des constructions. Seule une analyse complète des processus et procédures de travail en regard des prestations à fournir peut toutefois déterminer si les coûts sont optimisés et servir ensuite de base à une révision des tarifs des émoluments administratifs perçus par la Police des constructions.

UNE COUVERTURE DES COÛTS DES PRESTATIONS RIBT À SURVEILLER

L'analyse effectuée ci-dessus a par ailleurs mis en lumière le fait que les charges relatives aux prestations fournies par la Police des constructions à d'autres communes dans le cadre du RIBT augmentent alors que les revenus restent stables (cf. Tableau 4). En tenant compte uniquement des charges salariales du technicien de police des constructions chargé de ces dossiers et des honoraires versés au bureau externe chargé du contrôle des dispositions LVLÉne, le taux de couverture global des charges des prestations RIBT pour la période 2014-2017 est de 109%. Sur la base de ces coûts

partiels, le résultat cumulé de ces prestations représente au 31 décembre 2017 un bénéfice (CHF 13'000) mais on observe une détérioration de la couverture des coûts depuis 2016.

Tableau 4 – Couverture des charges relatives aux prestations RIBT

	Comptes 2014	Comptes 2015	Comptes 2016	Comptes 2017	Total 2014-2017
Charges	16'525	39'834	45'544	47'013	148'916
Revenus	19'168	48'355	47'035	48'017	162'575
RESULTAT	2'643	8'521	1'491	1'004	13'659
Taux de couverture des charges	116%	121%	103%	102%	109%

Source : Cour des comptes

La participation de la Ville d'Yverdon-les-Bains au RIBT s'inscrit dans une volonté de collaboration intercommunale qu'il convient d'encourager. S'agissant toutefois d'une prestation à bien plaisir de la Commune qui ne profite pas à ses propres citoyens, la Cour estime que les charges engendrées par ce type de prestations devraient être entièrement couvertes par ses revenus, sous peine d'allouer des ressources à des tâches accomplies pour des tiers. En l'absence d'un contrôle régulier de la couverture des coûts de ces prestations, la Municipalité ne peut s'en assurer et prendre le cas échéant des mesures correctives.

5.1.4. 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 FAVORABLE AUX CONSTRUCTEURS

Les tarifs pratiqués par la Ville d'Yverdon-les-Bains pour les constructions avec enquête publique reposent sur le principe que le constructeur paie, pour une construction donnée, un prix unique couvrant l'ensemble des prestations relatives aux permis de construire et d'habiter ou d'utiliser. Tout d'abord, aucun émolument n'est facturé pour les examens préalables, de quelque forme qu'ils soient ; seules les demandes de permis de construire déposées en vue d'être mises à l'enquête publique déclenchent la perception d'un émolument administratif. Ensuite, en cas de renonciation au projet après l'enquête publique ou de refus du permis de construire, cet émolument est réduit à une taxe de base à laquelle s'ajoute les éventuels frais d'enquête. Enfin, la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser ne donne lieu à aucune facturation, l'émolument y relatif étant inclus dans celui facturé avec le permis de construire. Cette politique est peu favorable à la couverture des coûts de la Commune.

La Ville d'Yverdon-les-Bains soumet par ailleurs, de manière similaire à nombre de communes vaudoises, les autorisations relatives à des projets de minime importance et l'octroi d'une prolongation du permis de construire à un émolument fixe de respectivement de CHF 100 à CHF 300 selon les cas. Les autres prestations de la police des constructions consistant à fournir des renseignements ou conseils généraux ne donnent quant à elles 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 qui sont fonction du coût de construction. Ce type de structure tarifaire induit une forme de solidarité entre les constructeurs. Le niveau de couverture des coûts va en effet dépendre des projets de construction présentés : les projets importants, dont le coût de construction est élevé, et de bonne qualité seront très rentables et financeront en partie les petits projets mal ficelés dont l'émolument ne couvre pas les coûts y relatifs. Au final, ce modèle fait supporter à la Commune un certain risque financier.

Pour atténuer ce risque, certaines communes ayant opté pour des tarifs forfaitaires prévoient la possibilité de facturer des montants supplémentaires aux constructeurs si des travaux particuliers doivent être accomplis par l'administration du fait du constructeur. A l'exclusion des coûts du contrôle des bilans thermiques qui dépassent le forfait standard, la Ville d'Yverdon-les-Bains ne refacture pas aux constructeurs concernés les coûts de traitement des demandes de permis de construire de qualité insuffisante qui impliquent un renvoi du dossier au constructeur et un second contrôle à réception du dossier modifié. La facturation des visites supplémentaires de la Commission de salubrité prévue par le tarif n'est quant à elle pas pratiquée, ce qui a pour effet de faire supporter à la Commune le coût généré par des constructions non conformes ou des visites non effectuées en raison de l'absence du constructeur. 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 la Police des constructions ne peut toutefois pas être évalué.

D'autres communes optent pour des tarifs qui sont 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, les communes y voyant trop de contraintes administratives ou estimant qu'une telle pratique est peu compatible avec le service public.

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 d'Yverdon-les-Bains a lié ce forfait au coût de construction. Considérant que la complexité et le nombre des contrôles d'une demande de permis de construire dépendent de la taille du projet, ce choix est favorable à la couverture des coûts.

Avec un tarif fixé à 1.7% du CFC2 pour le permis de construire et le permis d'habiter ou d'utiliser, l'émolument perçu par la Ville d'Yverdon-les-Bains se situe à un niveau moyen par rapport aux tarifs d'autres communes vaudoises facturant leurs prestations sur une base forfaitaire, mais cela pour autant que le projet ne soit pas de grande ampleur. Le tarif ne prévoit en effet pas de montant maximum pour la taxe forfaitaire. Les projets les plus grands et/ou chers sont ainsi susceptibles de contribuer au financement des prestations fournies de manière disproportionnée. Cette absence de plafond favorise certes une meilleure 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.

Pour garantir que les prestations soient financées selon la répartition voulue entre bénéficiaires des prestations et collectivité, les tarifs des émoluments administratifs devraient par ailleurs être révisés périodiquement ou lorsqu'intervient un changement influençant significativement les coûts. Hormis l'introduction de la refacturation aux constructeurs des suppléments d'honoraires des mandataires LVLene, les tarifs, qui datent d'une dizaine d'années, n'ont pas été révisés malgré des coûts qui tendent à augmenter. En raison de l'introduction successive de diverses exigences légales supplémentaires (énergie, protection incendie,...) mais aussi de l'augmentation des interactions avec les constructeurs et les tiers⁴⁷, 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.

5.2. L'ADÉQUATION DU MONTANT DE LA CONTRIBUTION DE REMPLACEMENT POUR PLACES DE STATIONNEMENT

Lorsqu'un constructeur a une obligation d'aménager des places de stationnement (cf. chapitre 3.1.2.1) mais qu'il ne peut ni aménager de places de stationnement sur son propre fonds pour des raisons objectives prévues par l'art 118 RPGA, ni participer à une installation commune, la Municipalité peut le dispenser de cette obligation contre paiement d'une contribution de remplacement (art. 119 RPGA) qui sera affectée à la construction par la Commune de places de stationnement accessibles au public sans que le constructeur ne puisse avoir de prétention à leur utilisation. Cette contribution, exigible lors de la délivrance du permis de construire, est restituée lorsque le permis est périmé ou que le constructeur y renonce par écrit.

Conformément à un jugement du Tribunal fédéral de 2006⁴⁸, en vertu du principe d'équivalence des prestations, « *le montant de la contribution perçue doit représenter l'avantage de la dispense de l'obligation d'aménager des places, soit les coûts d'aménagement des places de stationnement économisés moins la diminution de valeur résultant de la perte de l'avantage de disposer de ses propres places de stationnement* ». Ainsi, les constructeurs qui ne peuvent, malgré eux, remplir leur obligation d'aménager des places de parc et qui subissent en conséquence une perte financière n'ont pas à payer au surplus une taxe, rendant pour eux le coût disproportionné. Inversement, les constructeurs dont l'économie de coûts est supérieure à l'inconvénient de ne pas disposer de place de stationnement paient une contribution de remplacement.

La pratique de perception des contributions de remplacement en vigueur à Yverdon-les-Bains ne permet pas le respect de ce principe. En effet, comme il est d'usage dans les communes vaudoises, le montant de la contribution se calcule sur la base d'un montant fixe par place manquante par rapport au besoin calculé. Le tarif fixé par le RPGA de 2003 est de CHF 5'000 par place manquante ; la

⁴⁷ Selon la Police des constructions, la quasi-totalité des demandes de permis de construire nécessite une intervention de sa part (correction directe ou demande de modification au constructeur)

⁴⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 2P.337/2005 du 16 novembre 2006

décision municipale relative aux émoluments, en vigueur depuis 2009, a introduit en sus un tarif différencié pour les constructions en zone suburbaine de CHF 3'000 par place. Une justification du calcul de ces montants, qui se situent dans la fourchette basse des tarifs constatés dans les autres communes du Canton, n'est pas disponible.

En outre, considérant que le manque de places de parc représente généralement un inconvénient majeur et par conséquent pour le constructeur une perte de valeur qui peut s'avérer supérieure à l'économie des coûts d'aménagement des places, la légitimité de la perception d'une contribution compensatoire, bien que conforme au Règlement communal, peut être remise en question.

Figure 22 – Evolution du « Fonds places de stationnement » (2014-2016)

	2014	2015	2016
Solde au 1er janvier	2'394'100	2'554'100	2'574'100
Contributions versées	160'000	20'000	10'000
Montants utilisés	-	-	-
Solde au 31 décembre	2'554'100	2'574'100	2'584'100

Source : Cour des comptes, à partir des brochures « Résumé des comptes » de la Ville

5.3. RÉPONSE À LA QUESTION D'AUDIT

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

La Ville d'Yverdon-les-Bains n'a pas de politique définie et active de tarification des taxes perçues dans le cadre de l'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser.

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 taux de couverture qui devrait être atteint, soit sur la question de savoir quelle part des coûts devraient être financés 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 30%, 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 ne financent qu'une petite part 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 par une politique de tarification favorable aux constructeurs et non reliée aux coûts effectifs des processus d'octroi. 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 de ces coûts financée par l'impôt par une révision de la tarification des émoluments.

La couverture des coûts de l'activité de police des constructions est par ailleurs impactée par le résultat des prestations fournies à d'autres communes dans le cadre du RIBT. Lorsqu'on isole les coûts partiels (coûts du collaborateur affecté à cette tâche et honoraires des spécialistes LVLEne) et les revenus découlant de ces prestations, on observe depuis le début de la collaboration, un taux global de couverture des coûts de 109%, avec une dégradation de la couverture en 2016 et 2017. En l'absence d'un contrôle régulier de la couverture des coûts engendrés par ces prestations, la Municipalité ne peut s'assurer qu'elles n'occasionnent pas de pertes pour la Commune. .

Enfin, en ce qui concerne les contributions de remplacement pour places de stationnement, le respect du principe d'équivalence des prestations n'est pas garanti. L'inconvénient que représente pour le constructeur le fait de manquer de places de stationnement n'apparaît pas pris en compte dans le montant à payer par place manquante. Alors que la perception de contributions de remplacement vise à compenser un avantage retiré de la dispense d'une obligation, il est possible que des contributions de remplacement aient été perçues auprès de constructeurs qui perdaient déjà plus qu'ils ne gagnaient à ne pas pouvoir aménager les places de stationnement nécessaires.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Cour formule douze recommandations dans le but de garantir la conformité des constructions soumises à autorisation à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables, d'améliorer l'information aux parties concernées, d'optimiser les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, ainsi que d'améliorer la gestion de l'activité de police des constructions.

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

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, certains contrôles ne sont pas ou pas complètement effectués. Trois permis de construire sur les dix-neuf sélectionnés n'auraient pas dû être délivrés.

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. Elle ne peut par ailleurs se décharger de sa responsabilité de vérification de la légalité des constructions sur des tiers (association, voisins, CAMAC...).

1. 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

A Yverdon-les-Bains, le contrôle de la conformité des constructions est confié à différents services et spécialistes externes, réunissant les compétences indispensables à l'exécution des contrôles. Les processus d'octroi des autorisations, conduits par la Police des constructions, sont clairement définis et systématiquement suivis. Leur déroulement est toutefois principalement basé sur la confiance et la responsabilité de chacun-e. Les contrôles à effectuer pour vérifier l'application de l'ensemble des exigences légales et réglementaires ainsi que leur exécution sont peu documentés. La culture de travail est essentiellement orale.

La préoccupation d'éviter tout formalisme excessif dont fait preuve la Police des constructions 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 comme la décision municipale finale devraient ainsi reposer sur des bases plus complètes et solides, qu'il s'agisse de projets de tiers ou de projets communaux. Or, La Municipalité ne dispose ainsi pas, 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 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, l'audit a révélé que dans certains domaines, les vérifications du respect des dispositions légales et réglementaires applicables du projet et/ou de la construction ne sont pas ou pas complètement effectuées :

- *Implantation des constructions* : si la conformité de l'implantation du bâtiment aux dispositions réglementaires est vérifiée sur plan lors de l'octroi du permis de construire, elle ne l'est que partiellement concernant la construction achevée. Le contrôle d'implantation effectué au moment de la pose des gabarits assure le positionnement conforme du bâtiment mais l'absence de contrôle d'implantation à la pose de la première dalle contrevient à l'exigence du RLATC et ne permet pas de garantir le respect de la hauteur autorisée, alors qu'il s'agit d'un élément important de son propre règlement des constructions ; de fait, elle s'en remet aux tiers (voisins) pour s'opposer au besoin.
- *Raccordement des canalisations* : la vérification sur plan est effectuée par le Service des travaux avant l'octroi du permis de construire ; au moment de la construction, contrairement à ce que requiert le RLATC, il n'y a par contre pas systématiquement de contrôle à fouille ouverte du raccordement correct des canalisations ; les plans définitifs sont exigés et une réserve est prise dans le permis d'habiter ou d'utiliser pour garder la possibilité de procéder à un contrôle par teintage à charge du constructeur en cas de problème ; cette manière de procéder non seulement entraîne un risque de pollution des eaux communales, mais aussi expose financièrement les constructeurs.
- *Esthétique et intégration des constructions* : les éléments d'appréciation sont peu documentés.
- *Salubrité des constructions* : lors du permis de construire, la liste de contrôle des dossiers d'enquête n'inclut pas tous les articles du RLATC relatifs à la salubrité des constructions ; pour l'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser, la Ville se repose sur les vérifications de la conformité de la construction aux plans autorisés sans qu'il n'y ait de garantie de vérification de ces aspects.
- *Suppression des barrières architecturales* : dans le cadre des permis de construire, la Ville d'Yverdon-les-Bains ne vérifie pas systématiquement la conformité des projets de construction mais se prononce sur la base d'éventuelles oppositions ou observations de l'AVACAH ; pour l'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser, elle se repose sur les vérifications de la conformité de la construction aux plans et aux éventuelles conditions formulées suite à une opposition ; la protection des intérêts des handicapés repose ainsi sur les interventions de l'Association et non sur le contrôle de la Commune.
- *Utilisation rationnelle de l'énergie* : le contrôle des bilans thermiques réalisé en vue de l'octroi des permis de construire est systématique alors que le respect des valeurs autorisées lors de la construction fait ensuite l'objet de contrôles ciblés sur les chantiers ou de déclarations de conformité du constructeur alors que les enjeux énergétiques existants et les coûts engendrés par l'établissement des bilans thermiques lors du permis de construire sont élevés ; leurs résultats ne sont pas pris en compte dans le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser qui se fonde sur une déclaration de conformité des constructeurs.

Enfin, si certaines dispositions ont été prises, la gestion du risque de conflits d'intérêts n'est pas suffisamment intégrée pour garantir au mieux l'objectivité des contrôles de la part de tous les intervenants.

Constatation n° 1

Au moment de décider de l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, en raison d'une culture essentiellement orale, 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 applicable. Dans certains domaines (implantation de la construction, raccordement des canalisations, salubrité, suppression des barrières architecturales, utilisation rationnelle de l'énergie), les contrôles requis pour l'octroi des permis de construire et/ou d'habiter ou d'utiliser ne sont pas ou pas complètement effectués. 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° 1

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 de ces activités, en particulier :

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

2. Rendre l'analyse des demandes de dérogations aux dispositions légales et réglementaires plus rigoureuse

La Police des constructions est attentive à l'identification des demandes de dérogations. Il n'y a pas de trace dans les dossiers de l'analyse faite des demandes de dérogations, en particulier de la vérification de l'existence d'une base légale ou réglementaire, cantonale ou communale, autorisant la dérogation et de la satisfaction des critères d'octroi de la dérogation. La base légale ou réglementaire n'est par ailleurs pas mentionnée sur l'avis d'enquête. Sur dix-neuf dossiers de permis de construire, deux ont été accordés sur la base d'une dérogation non prévue par le Règlement communal et un a été octroyé sans que la demande de dérogation de compétence cantonale n'ait été examinée par le service cantonal compétent. En outre, dans deux autres dossiers, les permis mentionnaient une dérogation alors qu'il s'agissait en réalité d'une possibilité autorisée par le Règlement communal.

Constatation n° 2

Trois permis de construire sur dix-neuf ont été octroyés sur la base de dérogations qu'ils n'auraient pas dû obtenir. L'analyse des demandes de dérogations présente des lacunes (définition de la dérogation, identification de la base légale ou réglementaire qui les autorise, satisfaction des critères d'octroi). Les avis d'enquête ne mentionnent pas la base légale et réglementaire autorisant la dérogation.

Recommandation n° 2

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, en mettant en place une procédure de contrôle des dérogations guidant l'analyse des demandes et le respect des exigences formelles. Tenir un état des dérogations accordées pour surveiller leur usage limité.

3. 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 de s'assurer de l'obtention des autorisations cantonales nécessaires avant l'octroi du permis de construire. La Municipalité d'Yverdon-les-Bains s'assure de l'obtention de la synthèse CAMAC. La Police des constructions se limite à contrôler la conformité de la demande au projet de construction, ce qui doit assurer l'identification des éléments soumis à autorisation ; elle laisse à la CAMAC la responsabilité d'obtenir les autorisations nécessaires. Or, ce contrôle est de sa responsabilité. Dans un dossier sélectionné, la Ville n'a pas identifié que la dérogation demandée à la LVLEne n'avait pas été obtenue, ce qui a conduit à l'octroi d'un permis de construire avec une dérogation non autorisée.

Une fois les travaux effectués, il incombe également à la Municipalité de vérifier le respect des éventuelles conditions qui assortissent les autorisations cantonales avant d'octroyer le permis d'habiter ou d'utiliser. A Yverdon-les-Bains, 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 repose ensuite sur le-la technicien-ne alors que la clarté des demandes varie et que, selon les cas et les domaines, les services procèdent eux-mêmes à certains contrôles. La vérification du respect des conditions cantonales n'est pas traçable.

Constatation n° 3

La Commune se repose sur la CAMAC pour l'obtention des autorisations spéciales et approbations cantonales nécessaires. Un permis de construire parmi ceux sélectionnés a été délivré sans l'autorisation spéciale nécessaire à l'octroi d'une dérogation à la LVLEne. L'identification et la vérification avant l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser du respect des conditions cantonales par la Commune ou le Canton, ne sont pas traçables. Or, en délivrant les différents permis, la Municipalité engage sa responsabilité.

Recommandation n° 3

Afin de ne pas délivrer de permis sans que la conformité des aspects de compétence cantonale ait été confirmée,

- a) identifier les autorisations cantonales requises et vérifier leur obtention avant l'octroi des permis de construire.
- b) développer une collaboration avec les services cantonaux pour coordonner le contrôle des conditions cantonales assortissant le permis de construire et attester du respect de l'ensemble d'entre elles avant l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser.

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

Alors qu'un délai de 15 jours est fixé par la loi à compter de la demande de permis formulée par le constructeur, la délivrance des permis d'habiter ou d'utiliser prend au minimum entre 1 et 2 mois en raison des étapes successives du processus d'octroi, ce qui n'est pas excessif pour une Commune de la taille d'Yverdon-les-Bains. Lorsque le permis ne peut être délivré suite à la visite de fin des travaux en raison de non-conformités, de documents manquants ou de travaux non entièrement terminés (ex : aménagements extérieurs), la procédure prend des mois, voire plus d'un an. La durée de la procédure conduit la Municipalité à autoriser l'occupation des locaux dès lors que la sécurité est considérée comme assurée. Pragmatique, cette pratique, existante dans bien d'autres communes, n'est toutefois pas prévue par la loi. De plus, lorsque les exigences de la protection incendie ne sont pas remplies, cela représente un danger pour les occupants et engage la responsabilité de la Municipalité.

Constatation n° 4

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 tenu, 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 sécurité est considérée comme assurée, contrairement à la loi. Les exigences de la protection incendie ne sont toutefois pas toujours toutes remplies, ce qui représente un risque pour les occupants et engage la responsabilité de la Municipalité.

Recommandation n° 4

- a) 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.
- b) 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 la Commission. En cas d'occupation des locaux, assurer la traçabilité des contrôles établissant que la sécurité est assurée et renvoyer les occupants à leurs responsabilités.

INFORMER DE MANIÈRE À GARANTIR LE RESPECT DES DROITS D'INFORMATION DES PARTIES CONCERNÉES

La loi prévoit différentes dispositions assurant que les parties intéressées soient correctement informées sur le projet ou sur les décisions prises par la Commune vis-à-vis de ce projet. La Cour encourage la Ville d'Yverdon-les-Bains à mieux informer tant les tiers intéressés (voisins p.ex.) que les constructeurs.

5. Contrôler les aspects impactant les droits des tiers avant l'enquête publique

Dès lors que la Police des constructions vérifie le projet de construction avant l'enquête publique et avant les autres intervenants, le traitement des questions affectant les droits des tiers avant l'enquête publique est assuré, à l'exception des questions relatives aux déchets et à l'esthétique des constructions.

Les aspects relatifs à la gestion des déchets, particulièrement l'emplacement des containers, ne sont pas contrôlés dans le cadre du processus d'octroi des permis de construire. Une condition figure au permis de construire pour que cela soit traité lors des travaux alors qu'il s'agit d'un aspect qui fait partie intégrante des aménagements extérieurs et ne peut pas être de minime importance. Bien que dans la sélection de dossiers examinée par la Cour, cette question n'a pas suscité de problème, un risque de complications existe.

Les teintes de façades et les matériaux font l'objet d'une autorisation spécifique avant le début des travaux et ne sont par conséquent pas mis à l'enquête publique, privant les tiers de la possibilité de s'y opposer.

Constatation n° 5

Les contrôles relatifs à la gestion des déchets (emplacement des containers) et 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° 5

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

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

La culture de travail étant majoritairement orale, 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 peu présente.

Les notifications de levée des oppositions ne font pas mention des dispositions légales et réglementaires qui le justifie, ce qui contrevient à l'art. 116 LATC.

Les demandes de modification des projets comme les conditions et remarques assortissant les permis ne font pas non plus d'office 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. Ces exigences, qui constituent de fait une forme de refus du permis, devraient être motivées.

Constatation n° 6

Tant les exigences adressées aux constructeurs par le biais des demandes de modifications ou des conditions assortissant les permis de construire et d'habiter ou d'utiliser que la levée des oppositions ne comprennent pas l'indication des bases légales ou réglementaires qui fondent la détermination de la Commune. En cas de doute, il incombe aux constructeurs de questionner les demandes de la commune et aux opposants de faire recours.

Recommandation n° 6

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

Afin d'être conforme à la loi, indiquer aux opposants les dispositions légales et réglementaires invoquées lorsque les oppositions sont écartées.

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

7. Mieux exploiter les compétences disponibles et intégrer le contrôle des dispositions relatives à l'utilisation rationnelle de l'énergie aux processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser

La Ville d'Yverdon-les-Bains s'est dotée des compétences spécifiques nécessaires au contrôle des exigences LVLEne en mandatant des spécialistes externes pour contrôler de manière approfondie les bilans thermiques et en engageant un collaborateur spécialisé pour le contrôle sur les chantiers. L'organisation de ces contrôles ne garantit cependant pas l'utilisation optimale des ressources et la conformité systématique des constructions aux dispositions de la LVLEne. Les aspects énergétiques, traités par des intervenants différents entre le permis de construire et le permis d'habiter, ne sont pas totalement intégrés aux processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser. D'une part, il s'agit du seul domaine clé non représenté au sein de la Commission des constructions chargée de préavisier l'octroi des permis de construire, d'autre part les résultats des contrôles sur les chantiers n'entrent pas dans la décision d'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser, qui se fonde sur l'obtention d'une déclaration de conformité du constructeur. Enfin, les contrôles sur les chantiers ne sont pas systématiques alors que le collaborateur spécialisé est affecté pour la majeure partie de son temps au contrôle des dossiers de demandes de permis de construire d'autres communes.

Constatation n° 7

Le contrôle des aspects énergétiques est réparti entre des bureaux externes pour les permis de construire et un collaborateur spécialisé, par ailleurs chargé du contrôle des demandes des communes membres du RIBT, pour le contrôle des chantiers. Il en résulte que l'énergie n'est pas représentée au sein de la Commission des constructions et que les constructions ne peuvent pas toutes être contrôlées alors que le collaborateur spécialisé travaille majoritairement pour l'examen des demandes RIBT. Les contrôles effectués par ce dernier ne sont pas intégrés au processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser.

Recommandation n° 7

Afin d'utiliser au mieux les connaissances spécifiques disponibles et renforcer les processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser, réévaluer l'affectation des ressources de police des constructions, adapter les procédures de travail pour intégrer le spécialiste LVLEne interne aux processus d'octroi et fonder systématiquement l'octroi des permis d'habiter/utiliser sur le contrôle des constructions durant le chantier.

8. Outil informatique

Constatation n° 8

La Ville d'Yverdon-les-Bains s'est dotée d'un logiciel spécialisé pour le traitement des demandes permis de construire. Bien que le logiciel fournisse des fonctionnalités facilitant le déroulement du processus d'octroi et assure une certaine traçabilité, il n'est pas suffisamment structurant pour l'analyse des dossiers et la documentation du résultat des contrôles. Il ne garantit pas l'intégrité et l'exactitude des données et ne fournit pas d'outils de suivi et de reporting. Pour l'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser, la gestion des dossiers s'effectue au moyen des seuls outils bureautiques standards.

Recommandation n° 8

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 ou d'autres outils.

9. Piloter l'activité de police des constructions

Les dossiers de permis de construire et de permis d'habiter ou d'utiliser font l'objet d'un suivi régulier des collaborateurs qui en ont la charge, mais il n'y a pas de gestion globale des délais. Au niveau des permis de construire, cela ne pose pas de problème. Même si des délais cibles moyens ont été déterminés par la Police des constructions pour les permis de construire, ils ne constituent pas de réels objectifs de délais. En ce qui concerne les permis d'habiter, aucun délai cible n'a été défini. Les délais fixés par la loi ne sont pas pris en considération dans les processus d'octroi. Aucun outil de reporting ou statistique n'a été développé pour mesurer les délais.

Au-delà des délais proprement dits, la Ville d'Yverdon-les-Bains n'a pas développé d'indicateurs de gestion relatifs aux processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser.

Constatation n° 9

Le processus d'octroi se déroule en se fondant sur le travail des spécialistes et selon le principe d'un suivi régulier de l'avancement des travaux. Ce suivi est suffisant pour les permis de construire mais pas pour les permis d'habiter ou d'utiliser. Il n'y a toutefois pas de vue d'ensemble des dossiers de police des constructions, ni d'indicateurs de gestion relatifs aux processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser.

Recommandation n° 9

Afin de veiller à une durée optimale des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter/utiliser, identifier les délais cibles ainsi que des indicateurs pertinents pour ces processus et en mesurer périodiquement l'atteinte.

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

La tarification des émoluments administratifs perçus par la Police des constructions auprès des constructeurs ne fait pas l'objet de réévaluations régulières. Le degré de couverture des coûts qu'ils 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 30%, la collectivité finance la plus grande partie du coût des prestations de police des constructions. La structure tarifaire actuelle, basée sur le principe que le constructeur ne paie qu'une fois par objet, est en effet favorable aux constructeurs. 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° 10

Avec un taux de couverture inférieur à 30%, 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.

Recommandation n° 10

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 tarifaire des émoluments administratifs 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.

11. Surveillance de la couverture des coûts des prestations fournies aux communes du RIBT

Constatation n° 11

Depuis le début le lancement du RIBT en 2014, le taux de couverture des coûts partiels des prestations fournies aux communes desservies est de 109% .avec une dégradation de la couverture en 2016 et 2017. En l'absence d'un contrôle régulier de la couverture des coûts engendrés par ces prestations, la Municipalité ne peut s'assurer qu'elles n'occasionnent pas de pertes pour la Commune.

Recommandation n° 11

Afin que les prestations fournies à d'autres communes dans le cadre du RIBT ne soient pas financées par les contribuables de la Commune d'Yverdon-les-Bains, surveiller la couverture des coûts de ces prestations par les contributions versées par les communes et prendre, au besoin, des mesures correctives.

12. Légitimité des contributions de remplacement

Constatation n° 12

Les contributions de remplacement pour places de stationnement n'apparaissent pas prendre en compte l'inconvénient que représente pour le constructeur le fait de ne pas pouvoir aménager de places de stationnement. Le respect du principe d'équivalence des prestations n'est ainsi pas garanti.

Recommandation n° 12

Réévaluer la légitimité de la perception des contributions de remplacement pour places de stationnement, afin d'assurer le respect du principe d'équivalence de prestations et prélever une taxe proportionnée.

7. OBSERVATIONS DE LA MUNICIPALITÉ D'YVERDON-LES-BAINS-LES-BAINS



Municipalité
Case postale
CH-1401 Yverdon-les-Bains

Date : 5 novembre 2018
N. Réf : MBE/map
Dossier : 19.03.01.06
CourComptes_lt_RapportAudit_map_20181105_s.docx



Etat de Vaud
Cour des comptes
Mmes Eliane Rey et Anne Weill-Lévy
Rue de Langalerie 11
1014 Lausanne

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

Mesdames les magistrates,

Nous faisons suite à votre courrier du 21 septembre 2018 au sujet du projet de rapport d'audit mentionné en titre. La Municipalité en a pris connaissance dans sa séance du 31 octobre 2018 et se détermine comme suit :

Périmètre de l'audit :

La Cour des comptes a analysé la performance des processus d'octroi des permis de construire, des permis d'habiter ou d'utiliser en zone à bâtir. Elle a également audité les tarifs des émoluments administratifs et les contributions de remplacement des places de stationnement. Pour la Municipalité, ce périmètre est cohérent et permet de couvrir les enjeux principaux de la police des constructions.

Résultats de l'audit :

La description de la situation effectuée dans l'audit correspond à la réalité. La Municipalité constate avec satisfaction que l'audit est globalement positif sur les prestations fournies et qu'il n'y a pas d'insuffisances majeures qui ont été identifiées.

Recommandations de l'audit :

La cour des comptes a formulé 12 recommandations qui couvrent les thématiques suivantes :

1. 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.
2. Rendre l'analyse des demandes de dérogations aux dispositions légales et réglementaires plus rigoureuse.
3. Renforcer le contrôle des aspects relevant d'autorisations spéciales ou d'approbations cantonales.
4. Délivrer les permis d'habiter ou d'utiliser avant l'occupation des locaux.
5. Contrôler les aspects impactant les droits des tiers avant l'enquête publique
6. Améliorer la justification des exigences adressées aux constructeurs et la levée des oppositions à leurs auteurs.
7. Mieux exploiter les compétences disponibles et intégrer le contrôle des dispositions relatives à l'utilisation rationnelle de l'énergie aux processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser.

- 2 -

8. Développer l'outil informatique pour créer de nouvelles fonctionnalités.
9. Piloter l'activité de la Police des constructions.
10. Optimiser la politique tarifaire en matière d'émoluments de la Police des constructions.
11. Surveiller la couverture financière des prestations fournies aux communes du RiBT.
12. Revoir la légitimité des contributions de remplacement.

Ces recommandations répondent aux besoins d'évolution de la Police des constructions pour s'adapter à un contexte en changement constant et sont donc soutenus par la Municipalité. Parmi celles-ci, certaines avaient déjà été identifiées avant l'audit, comme par exemple la nécessité d'évolution du logiciel utilisé, pour lequel un montant de Fr. 50'000.- a été prévu au budget 2019.

En conclusion, la Municipalité estime que cet audit a permis d'apporter un éclairage extérieur intéressant et utile qui lui permettra d'optimiser son organisation et ses processus. Elle tient à souligner la richesse des échanges, en particulier avec Mme Rey et avec Mme Meirino, ainsi que la pertinence de l'analyse effectuée. La Municipalité vous en remercie sincèrement.

Veillez recevoir, Mesdames les magistrates, nos respectueuses salutations.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic :  J.-D. Carrard



Le Secrétaire :  F. Zürcher

Copies à : - Mme Gloria Capt, municipale de l'urbanisme et des bâtiments
- Service de l'urbanisme

ANNEXES

Annexe I : Autorisation des constructions de minime importance.....	88
Annexe II : Checklist des demandes de permis de construire avec enquête	89
Annexe III : Exemple de préavis de la Commission des constructions à la Municipalité avec report de la décision de la Municipalité	91
Annexe IV : Exemple de permis de construire	92
Annexe V : Formulaire pour le contrôle du chantier.....	95
Annexe VI : Exemple de rapport de la Commission de salubrité	96
Annexe VII : Exemple de permis d'habiter	97

ANNEXE I : AUTORISATION DES CONSTRUCTIONS DE MINIME IMPORTANCE

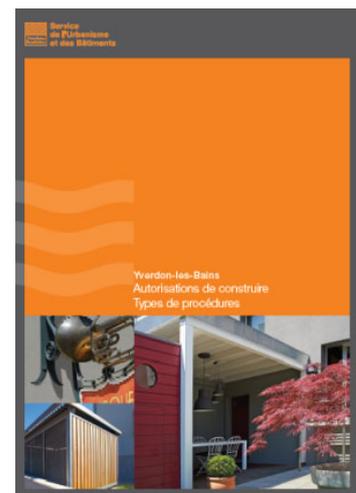
Le droit fédéral donnant aux cantons une marge de manœuvre en les laissant organiser la procédure d'autorisation, le législateur vaudois a donné la possibilité à la Municipalité de décider si le projet de construction peut être considéré comme de minime importance et donc directement autorisé ou s'il 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 »**⁴⁹ 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 autorisation⁵⁰ (art. 103 al. 5 LATC). Si ce n'est pas le cas, elle délivre une **autorisation municipale de construire**.

La Ville d'Yverdon-les-Bains a édité une brochure « Autorisation de construire – Types de procédures » qui illustre de manière concrète les travaux pouvant ne pas être soumis à autorisation (cf. ci-contre) ainsi que ceux pouvant être dispensés d'enquête publique et ceux soumis à enquête publique.



⁴⁹ 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)

⁵⁰ 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 : CHECKLIST DES DEMANDES DE PERMIS DE CONSTRUIRE AVEC ENQUÊTE



Check List Enquête

Enquête N° P (enq. Classique) C (enq. Complémentaire) A (enq. Implantation)

Adresse

Objet

Date du contrôle, visa

		Oui	Non	A régler	Non concerné
Implantation / plan					
	- Zone ou plan spécial (Q 35)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Limite des constructions / LRoutes, adoptées, ou selon RPE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Respect des alignements	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Contrôle OOS – OUG	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Respect des hauteurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Hauteur de plancher de 2.40m minimum, selon RLATO 27	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Surface d'éclairage et d'aération de 1/8ème, selon RLATO 28	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Indice de verdure	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Commune, plan, échelle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Surface parcelle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Propriétaire, signatures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Promesse de vente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Titre du dossier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Coordonnées, altitude	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Secteur protection des eaux (Q 36)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Recensement architectural (Q 111) + DSB, (Q 38)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Unité urbanistique de valeur, selon art. 94 RPGA (carte 5 données site)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Lisière forestière (10m) (Q 104)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Limite projetée conforme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Dépendances, piscine (Q 49/356/357)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Balcon, pergola, couvert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Présence de tous les plans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Niveaux, points de référence	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Cotation du projet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Nord – coordonnées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- N° parcelle – n° ECA, police	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Nom des rues, routes, RO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Nom des rivières, ruisseaux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	- Districts, communes, plans voisins	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Zone de dangers (archéo, glissements 43GT Q106A, site pollué Q 106B)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Raccordement EO & EU, séparateur, diam. chambres, pente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Plan des canalisations	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Raccord du terrain aménagé avec la parcelle voisine	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	



Service de
l'urbanisme
Police des constructions

			Oui	Non	A régler	Non concerné
Urbanisme		- Y a-t-il un intérêt public à développer (trottoirs, servitudes, etc...) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Le projet s'intègre-t-il dans l'environnement urbain local ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Y a-t-il un projet de plan spécial en cours de réalisation ? art. 77 LATO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Arbres à abattre - compensation (Q 13B)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Aménagements extérieurs / espace de jeux (PGA art. 142)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mobilité (places de parc/vélos)		- Le projet crée-t-il une nécessité de plan de mobilité ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Places de parc autorisées selon VGG	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Places de parc projetées, questions 80-83	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Couvert à vélo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Légal		- La situation actuelle est-elle conforme au RPE ? art. 80 LATO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Dérogations acceptables (Q 11) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Servitudes – mentions (page titre + plan)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Dérogations éventuelles	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Lieu - date - dossier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Destination conforme à la zone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Nom des voisins	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Report, projets voisins en cours	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Projet à moins de 50m de l'axe d'une RN (Q 126)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Projet à moins de 50m d'une voie ferrée (Q 127)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
- Projet à moins de 20m d'un cours d'eau (Q 116)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Energie		- Projet doit-il répondre à la loi sur l'énergie (E1/3/5/6/7/8/9/10/11, 65a/b/75), dossier therm. à envoyer à EBEN avec plans+copie 1re page P	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- ECG (30% par énergie renouvelable)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Dépôt d'un dossier Minergie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etablissements publics (formulaire 11)		- Mesures incendies (43), question 156	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Ventilation (E4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Etude acoustique, bruit (Q 113)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Création d'un fumoir	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Locaux occupant des travailleurs (51)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Divers		- Le service du logement doit-il être informé, question 112 ? (location, travaux dépassant 20% valeur EOA ⇒ 53, signé au point 5, à M. Zorzi)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- En cas de transformations d'un bâtiment construit avant 1991, diagnostic amiante fourni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Abri PO, dispense (45/46, à envoyer à M. Tzaud avec plans + copie 1re page formulaire P avant envoi OAMAC) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Déchets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		- Espace de rangement, cave (PGA art. 143)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Remarques :					
					
					

ANNEXE III : EXEMPLE DE PRÉAVIS DE LA COMMISSION DES CONSTRUCTIONS À LA MUNICIPALITÉ AVEC REPORT DE LA DÉCISION DE LA MUNICIPALITÉ

#logo#

VILLE D'YVERDON-LES-BAINS EXTRAIT DU PROCES-VERBAL DE LA MUNICIPALITÉ

No enquête publique : 2016-xxxx

Propriétaire : Monsieur B....; Madame B....

Requérant : Monsieur C.....

Auteur des plans : X.....

Promettant acquéreur : Y.....

Coordonnées :/

Zone PGA : Zone

No(s) parcelle(s) :

No(s) ECA :

No CAMAC :

Nature des travaux-description de l'ouvrage : Construction d'un bâtiment Création de
places de parc extérieures

Adresse de l'ouvrage : Chemin du- 1400 Yverdon-les-Bains

Dérogation(s) : A l'art. 57 alinéa 2 du RPGA (distances aux limites)

Opposant(s) : AVACAH, ProVélo

Nbre oppositions : 1

Nbre remarques : 1

Synthèse CAMAC : xx.xx.2016

Recommandation de la Commission de constructions

Opposition(s) levée(s) :

Dérogation(s) : octroyée

Permis de construire : Octroyé

Vote : 3xabstention, 5xOUI

Remarques : la parcelle abritait précédemment

Les propriétaires des parcelles et ont signé les plans pour accord de l'implantation en limite de propriété
comme prescrit à l'article 57.3 RPGA pour autoriser la dérogation à l'article 57.2 RPGA.

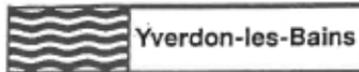
La commission des constructions propose de lever les oppositions. En effet, pourront être reportées dans le
permis de construire et il semble abusif d'exiger comme le revendique

Les plans modifiés devront être transmis en trois exemplaires dûment signés par tous les intervenants.

A cette condition, le préavis de la commission des constructions est favorable à ce projet.

La Municipalité délivre le permis de construire aux conditions précitées.

ANNEXE IV : EXEMPLE DE PERMIS DE CONSTRUIRE



Municipalité
Case postale
CH-1401 Yverdon-les-Bains

COPIE

Requérant / auteur des plans :

1400 Yverdon-les-Bains

Permis de construire, enquête publique No 2015-8718

Propriétaire(s) : , 1400 Yverdon-les-Bains
Promettant(s)-
Acquéreur(s) : ---
Coordonnées : / No(s) parcelle(s) :
No(s) ECA : No CAMAC :
DS Bruit : III Type de zone : Périmètres des PQ, PPA
et PEP, PPA Rives du Lac
10.03.2003
Nature des travaux-description de l'ouvrage : Démolition du bâtiment n° ECA / Construction
d'une
Adresse de l'ouvrage : - 1400 Yverdon-les-Bains
Dérogations octroyées : ---
Oppositions levées : ---
Enquête ouverte du 15 au 15

Conditions générales :

Le présent permis est délivré sous réserve des droits des tiers. Le permis est valable deux ans dès ce jour. Aucune modification ne peut être apportée au projet sans l'autorisation préalable de la Municipalité.

L'avis pour le contrôle du chantier est à retourner par courriel au fur et à mesure de l'avancement des travaux au service communal concerné. Le formulaire est téléchargeable à l'adresse Internet : www.yverdon-les-bains.ch/urbat/formulairesconstructions

Les teintes de façades et les matériaux prévus doivent faire l'objet d'une demande écrite adressée au Service de l'Urbanisme et des Bâtiments au minimum 10 jours avant l'exécution des travaux via le formulaire « Permis de teinte(s) de façades » qui est disponible à l'adresse Internet mentionnée ci-dessus.

Avant toute occupation des locaux, une visite de la commission de salubrité doit être demandée par écrit au Service de l'Urbanisme et des Bâtiments au moyen du formulaire Avis pour le contrôle du chantier ci-joint. Conformément à l'article 128 LATC, les locaux ne pourront être occupés avant l'octroi de ce document.

Conditions particulières cantonales :

Les conditions fixées dans la synthèse CAMAC No du et dans les annexes devront être strictement respectées. Les autorisations spéciales et les conditions particulières cantonales, citées en annexe, font partie intégrante du présent permis.

Hôtel de Ville, Place Pestalozzi 2, CH-1401 Yverdon-les-Bains
Tél. : +41 24 423 61 11 – Fax : +41 24 423 62 04

Site internet : www.yverdon-les-bains.ch
Courriel : greffe@yverdon-les-bains.ch

Conditions particulières communales :

Diverses taxes de raccordement ou d'équipement sont perçues par la Commune. Elles feront l'objet de factures ultérieures.

La directive cantonale DCPE 872 de juin 2001 (gestion des eaux résiduaires et des déchets de chantier), les prescriptions de prévention des accidents dus aux chantiers du 21 mai 2003 et les normes de la Loi vaudoise sur l'Energie du 16 mai 2006 font partie intégrante du permis et seront strictement respectées.

Les barres de sécurité et ancrage de toit devront être installés à demeure lors des travaux de transformation, réparation ou d'entretien de la toiture (art. 23 du règlement du 21 mai 2003).

Municipalité de la Ville d'Yverdon-les-Bains : ---

Police des constructions : en application de l'article 103a LATC, le rapport de diagnostic amiante du 2015 a mis en évidence la présence d'éléments contenant de l'amiante dans le bâtiment faisant l'objet de la présente demande de permis de construire. Aucune intervention ne doit être réalisée sur les matériaux incriminés, ne pas casser, scler, percer, etc. Leur retrait et leur élimination devront être assurés par une entreprise de désamiantage reconnue par la SUVA (www.suva.ch/amiante). Cette dernière devra disposer de personnel technique formé en conséquence et de l'équipement spécial requis, tel que protection respiratoire, vêtements de protection, etc. Elle devra se conformer aux prescriptions de la directive CFST n° 6503 "Amiante". Les déchets amiantifères devront être conditionnés conformément à la législation en vigueur dans le texte de l'Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) ainsi qu'aux dispositions cantonales. Ils seront acheminés en décharge bioactive pour déchets spéciaux par l'entreprise de désamiantage.

La valeur des coefficients, le choix des matériaux isolants ainsi que le dimensionnement de ces derniers, tels que validés par notre mandataire externe par le biais du bilan thermique et de ses formulaires associés, devront être strictement respectés lors de la réalisation des travaux. Tout changement devra faire l'objet d'une mise à jour du calcul thermique et d'une validation de notre mandataire avant la réalisation des travaux.

Les remarques figurant sur le préavis pour le contrôle LVLEne devront être strictement observées.

Serv.Urbanisme et Bâtiments : ---

Travaux et Environnement : une fois les collecteurs terminés, un plan de canalisations conforme aux travaux exécutés (y compris les collecteurs existants), avec toutes les indications nécessaires (cotes, pentes, diamètres, altitudes des radiers, etc.) et ce jusqu'aux collecteurs communaux ou à l'exutoire devra être transmis au service.

Le site s'inscrivant dans une zone polluée selon le cadastre cantonal, les terrassements et évacuation des terres devront suivre les fillères ad'hoc et être validés par la DGE.

Le service rappelle que la gestion des eaux est problématique sur cette parcelle. Un système d'alarme a été mis à disposition pour aviser le propriétaire en cas de montée des eaux dans le canal du Buron. Le risque d'inondation est réel en regard de la topographie.

Service des Energies Commerce : un comptage (compteur homologué par Metas) devra être prévu pour les installations productrices d'énergie. Prévoir un emplacement suffisant sur le tableau électrique. Prévoir une télécommande pour le double tarif du compteur principal.

Service des Energies Bureau technique : ---

Service des Energies Eau et Gaz : ---

Service des Energies Electricité : annoncer les interventions sur les installations électriques avant le début des travaux.

SDIS Régional du Nord vaudois : voir les remarques de l'ECA dans la synthèse CAMAC.

Fillière mobilité Police d'Yverdon-les-Bains : ---

Sécurité publique Unité technique : ---

Sécurité publique Police administrative : ---

Emoluments :

2119.-

L'émolument ci-dessus comprend la taxe du permis de construire, l'éventuel report des frais de mandataire externe en cas de demandes de complément du bilan thermique, l'éventuelle taxe compensatoire pour le défaut de création de places de parc ainsi que les frais de parution. La facture détaillée vous parviendra ultérieurement.

- 3 -

Droit de recours :

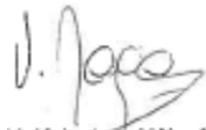
La présente décision concernant l'enquête publique no _____, Camac no _____ peut faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. L'acte de recours doit être déposé à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (avenue Eugène-Rämbert 15, 1014 Lausanne) dans les trente jours suivant la communication de la décision attaquée ; il doit être signé et indiquer les conclusions et motifs du recours. La décision attaquée est jointe au recours. Le cas échéant, ce dernier est accompagné de la procuration du mandataire.

Yverdon-les-Bains, le _____ 2016

Au nom de la Municipalité

La Municipale déléguée

Le Secrétaire



Valérie Jaggi Wepf





François Zürcher

Annexes :

Dossiers de plans en retour

Synthèse CAMAC

Annexes mentionnées

Copie(s) : Propriétaire(s)

ANNEXE V : FORMULAIRE POUR LE CONTRÔLE DU CHANTIER



Service de
l'urbanisme
Police des constructions

Formulaire pour le contrôle du chantier

A remettre au minimum 5 jours avant l'exécution des travaux

Selon les articles 76 ss RLATC, nous vous prions d'aviser par courriel le service communal concerné (police.constructions@ylb.ch ou *ste@ylb.ch), au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

AVIS n° :

Informations générales :

No enquête publique et CAMAC :

Propriétaire :

Description de l'ouvrage :

Adresse de l'ouvrage (parcelle) :

Direction des travaux :

Bureau :

Nom et Prénom du responsable :

Adresse :

Téléphone :

Mail :

Travaux à annoncer	Date de l'exécution
Début des travaux	
Montage d'une grue <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Montage d'un échafaudage <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Implantation / Gabarits	
* Raccordements aux collecteurs EC-EU	
Isolation sous chape (sur terrain ou vide non chauffé)	
Isolation des murs extérieurs (façades)	
Isolation de la toiture	
Pose des fenêtres	
Fin des travaux	
Demande de visite de la Commission de salubrité	

Les photos témoignant de l'avancement des travaux et de la conformité du projet au dossier de mise à l'enquête, doivent également être envoyées progressivement aux mêmes adresses électroniques.

Les teintes de façades et les matériaux prévus doivent faire l'objet d'une demande écrite adressée au Service de l'urbanisme **au minimum 10 jours** avant l'exécution des travaux au moyen du formulaire « Permis de teinte(s) de façades » disponible sous : [Formulaire teinte\(s\)](#)

La demande de la visite de la commission de salubrité pour l'octroi du permis d'habiter doit être formulée par écrit au Service de l'urbanisme au moyen de ce formulaire. Conformément à l'article 128 LATC, les locaux ne pourront pas être occupés avant l'octroi de ce document.

Date, lieu et signature du responsable :

ANNEXE VI : EXEMPLE DE RAPPORT DE LA COMMISSION DE SALUBRITÉ



RAPPORT

Urbanisme et Bâtiments

Rapport à la Municipalité

No : raxx-14

Séance du :

Date :

Objet : Commission de Salubrité. Séance du

Monsieur le Syndic,
Mesdames et Messieurs les Municipaux,

Présents : MM. , URBAT (OK) (09.07.2015) (PANDA)
, SIS (OK) (03.07.2015)
, STE (OK) (13.07.2015)

Excusés : MM. PCI
Pas de représentant PNV

No enquête publique :

Propriétaire : 1442 Montagny-près-Yverdon

Requérant / auteur des plans : Promettant

acquéreur :

Coordonnées :

Zone PGA : Activités. Secteur 1

No(s) parcelle(s) :

No(s) ECA :

No CAMAC :

Nature des travaux-description de l'ouvrage :

Adresse de l'ouvrage : - 1400 Yverdon-les-Bains

Recommandation de la Commission de salubrité

Permis d'habiter : **délivrer le permis avec remarques.**

Remarques : **Visite en présence de M. , MM. (bureau d'architecture) et Mme & M. (commission de salubrité de la ville d'Yverdon-les-Bains).**

Service de l'Urbanisme et des Bâtiments : attention, les parcelles n'ont pas été groupées comme prévu à l'enquête, ne pas donner le permis d'habiter tant que ce n'est pas fait... vu aussi avec qui va les relancer...

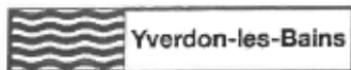
Reçu de l'architecte le jour de la visite, 2 jeux de plans mis à jour, le calcul des volumes et des surfaces étanches et la confirmation écrite que les mesures thermiques, selon calculs thermiques de mise à l'enquête, ont bien été réalisées. (plans : de situation avec le calcul des surfaces, du rez-de-chaussée et des canalisations, transmis à STE le 09.07.2015)

Service Incendie de Secours : néant.

Service des Travaux et Environnement : le STE se réserve le droit de demander des modifications ultérieures concernant le raccordement des canalisations EU et EC sur le réseau communal, tant qu'un contrôle par teintage n'aura pas été effectué pour en vérifier la conformité.

Nous fixons un délai au 31 juillet 2015 pour effectuer la visite avec le SDIS.

ANNEXE VII : EXEMPLE DE PERMIS D'HABITER



Municipalité
Case postale
CH-1401 Yverdon-les-Bains

Requérant / auteur des plans :

1207 GENEVE

Permis d'habiter ou d'utiliser, enquête publique No

Propriétaire :

Promettant-acquéreur : ---

Coordonnées : /

No(s) ECA :

DS Bruit : IV

No(s) parcelle(s) :

No CAMAC :

Type de zone : Activités. Secteur 1

Nature des travaux-description de l'ouvrage :

Adresse de l'ouvrage :

- Yverdon-les-Bains

Nombre d'appartements	1 pièce :	---
	1.5 pièce :	---
	2 pièces :	---
	2.5 pièces :	---
	3 pièces :	---
	3.5 pièces :	---
	4 pièces :	---
	4,5 pièces :	---
	5 pièces :	---
	6 pièces :	---
	Autres :	

- 2 -

Remarques :

Suite à la visite de la Commission de Salubrité du

Visite en présence de M. (fondation), MM. (bureau d'architecture) et Mme, & M. (commission de salubrité de la ville d'Yverdon-les-Bains).

Service de l'Urbanisme et des Bâtiments : les parcelles ont été groupées comme prévu à l'enquête publique.

Regroupement confirmé, selon la lettre de du et selon acte notarié établi par Mme, notaire à Lausanne, le (inscription certifiée au Registre Foncier d'Yverdon-les-Bains).

Service de Défense Incendie de Secours : néant.

Service des Travaux et Environnement : le STE se réserve le droit de demander des modifications ultérieures concernant le raccordement des canalisations EU et EC sur le réseau communal, tant qu'un contrôle par teintage n'aura pas été effectué pour en vérifier la conformité.

Droit de recours :

La présente décision concernant l'enquête publique no , Camac no peut faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. L'acte de recours doit être déposé à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne) dans les trente jours suivant la communication de la décision attaquée ; il doit être signé et indiquer les conclusions et motifs du recours. La décision attaquée est jointe au recours. Le cas échéant, ce dernier est accompagné de la procuration du mandataire.

Yverdon-les-Bains, le

Au nom de la Municipalité

Le Syndic

Jean-Daniel Carrard



Le Secrétaire a.i.

Yves Martin

Copie(s) :
Propriétaire

Avenue des Sports 14, CH-1401 Yverdon-les-Bains
Tél. : +41 24 423 63 01 – Fax : +41 24 423 62 89

Site internet : www.yverdon-les-bains.ch
Courriel : police.constructions@yverdon-les-bains.ch