

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

**Commune de  
Rennaz**



**Rapport n°52  
du 12 juin 2019**



## RÉSUMÉ

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

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

La Cour a ainsi décidé d'auditer la performance des processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser mis en place, ainsi que les tarifs des émoluments administratifs y relatifs dans sept communes vaudoises. Avec près de 850 habitants et moins de dix permis de construire délivrés par année, Rennaz est la plus petite des communes auditées.

### ***DES PROCÉDURES RAPIDES***

La simplicité du processus d'octroi de la Commune de Rennaz implique un traitement rapide des demandes de permis de construire. Un permis de construire peut y être délivré en 2 mois. En effet, la Municipalité met les demandes de permis à l'enquête publique dans un délai de 2 à 3 semaines à compter de leur dépôt par les constructeurs. Une fois l'enquête terminée, la Municipalité décide de l'octroi ou du refus du permis de construire dans les 10 jours suivant la réception des autorisations spéciales cantonales. La durée des procédures est ainsi surtout influencée par l'existence ou non d'oppositions (temps nécessaire aux démarches de conciliation) et par les délais de réception des autorisations cantonales.

S'agissant de l'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser, les données disponibles ne sont pas suffisantes pour pouvoir établir des statistiques de la durée des procédures. Il ressort néanmoins de l'audit qu'à la différence de nombreuses autres communes vaudoises, la Municipalité de Rennaz est en mesure de tenir le délai de 15 jours prévu par la loi à compter de la demande de permis.

### ***DES CONTRÔLES SUPPLÉMENTAIRES À INSTAURER POUR ASSURER LA CONFORMITÉ DES CONSTRUCTIONS À L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES APPLICABLES***

Avant d'octroyer un permis de construire puis un permis d'habiter ou d'utiliser, la Municipalité est tenue de vérifier que les différentes conditions fixées par la loi, les règlements et les plans sont remplis.

La Municipalité de Rennaz indique que les aspects relevant du Règlement communal, tels que l'utilisation du sol et autres conditions de construction, la création de places de parc, les aménagements extérieurs, l'esthétique et intégration des bâtiments, sont systématiquement contrôlés. En l'absence de traçabilité des vérifications effectuées, la Cour des comptes ne peut toutefois en attester. La Municipalité n'est elle-même pas assurée, pour chaque dossier, de l'exécution de l'ensemble des contrôles requis par la loi et de la légalité de la construction. S'agissant de l'esthétique et de l'intégration des bâtiments, elle constate que, comme dans les autres communes auditées, le choix des teintes de façades est examiné après l'octroi du permis de construire, ce qui prive les tiers de leur droit d'être entendus sur cet aspect.

Le contrôle des dispositions légales cantonales présente des lacunes. Les prescriptions en matière de salubrité (volume des pièces, éclairage et ventilation, ...) ne font pas l'objet d'un contrôle particulier. Comme de nombreuses communes, il en va de même pour celles relatives à la suppression des barrières architecturales pour les personnes handicapées, la Municipalité relevant que l'AVACAH examine les projets lors de l'enquête publique. La Municipalité n'a en outre pas instauré de contrôle pour s'assurer de la conformité de la construction à la Loi sur l'énergie, renvoyant cette responsabilité au constructeur. Dans les dossiers examinés, les contrôles en matière de sécurité et de protection contre l'incendie ont été effectués dans les limites des compétences techniques disponibles et des permis d'habiter ou d'utiliser peuvent inclure des réserves sur des aspects sécuritaires. Enfin, concernant l'obtention de l'intégralité des autorisations spéciales cantonales avant l'octroi du permis de construire, la Municipalité ne vérifie pas si toutes les autorisations requises par la loi figurent bien dans la synthèse remise par la CAMAC.

Le contrôle de la légalité des constructions en vue de l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser se concentre sur la visite de fin de travaux. Essentiellement fondé sur les annonces faites par les constructeurs, le suivi mis en place durant les travaux n'est pas suffisamment serré pour permettre à la Municipalité de demander, le cas échéant, la mise en conformité des travaux en temps opportun et de connaître l'avancement des travaux. Malgré les courts délais d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser, il est possible que des locaux soient occupés sans autorisation.

Afin d'être en mesure d'instaurer l'ensemble des contrôles nécessaires mais aussi d'en assurer la bonne exécution, des compétences techniques (spécialisées pour certains domaines) et juridiques sont indispensables du fait de la complexité des exigences qui s'appliquent aujourd'hui aux constructions. Or, la Municipalité de Rennaz bénéficie d'un appui technique et juridique ponctuel dans le traitement des demandes de permis. Une solution plus complète et durable, adaptée au faible volume d'activité de la Commune, est à trouver.

### ***UNE RÉVISION DES TARIFS DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS ET UN RÈGLEMENT NÉCESSAIRES***

La base réglementaire actuelle relative à la facturation des émoluments administratifs aux constructeurs ne permet pas de respecter le principe de légalité défini par la jurisprudence. Le tarif en vigueur, qui n'a pas été révisé depuis plus de trente ans, n'est pas adapté aux prestations fournies aujourd'hui en vue de l'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser et n'inclut pas les émoluments actuellement facturés pour les permis d'habiter ou d'utiliser. L'absence de limite maximum au montant de l'émolument forfaitaire actuellement perçu peut conduire à la facturation

d'émoluments administratifs disproportionnés en regard de la prestation fournie, comme ce fut le cas avec l'émolument perçu pour le permis de construire de l'Hôpital Riviera-Chablais.

La Municipalité ne connaît pas les coûts de ses prestations de police des constructions et par conséquent pas non plus leur degré de couverture actuel par les émoluments administratifs, soit la part des coûts financée respectivement par les bénéficiaires de ces prestations (émoluments) ou par la collectivité (impôt).

### **CONCLUSION**

A Rennaz, les procédures d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser sont rapides. Certaines lacunes dans les contrôles ont toutefois été identifiées et les bases de décision de la Municipalité sont à renforcer. Pour les petites communes, la complexification régulière du cadre légal applicable aux constructions rend l'exercice de leur mission de police des constructions particulièrement difficile. Toutefois, le faible nombre de dossiers, les ressources nécessaires à la bonne exécution de cette tâche ou les contrôles effectués par des tiers ne sauraient justifier que la Municipalité renonce à effectuer certains contrôles. 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 Cour recommande à la Municipalité de définir tous les contrôles nécessaires à l'octroi du permis de construire et d'habiter, de s'assurer de leur exécution et de renforcer le suivi de l'avancement des travaux. Dans cette perspective, elle lui recommande de se doter des compétences métier adéquates mais aussi d'entreprendre une révision des tarifs des émoluments administratifs et d'établir un règlement dédié afin d'assurer le financement de ses prestations et le respect des principes applicables en la matière.

### **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 interlocuteur-trice-s, 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 Ferrara, Conseillère municipale, et Madame Vogel, Secrétaire municipale, pour leur disponibilité lors de l'exécution de l'audit.

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
<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
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. Le respect des 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
<b>2. L’AUDIT RÉALISÉ.....</b>	<b>15</b>
2.1. Les objectifs de l’audit.....	15
2.2. La délimitation de l’audit.....	16
2.3. L’approche d’audit.....	16
<b>3. LES RÉSULTATS DE L’AUDIT – L’ORGANISATION .....</b>	<b>18</b>
3.1. La mobilisation des compétences nécessaires.....	18
3.2. La gestion du risque de conflits d’intérêts .....	19
3.3. Le développement de l’e-administration .....	21
<b>4. LES RÉSULTATS DE L’AUDIT - LES PROCESSUS.....</b>	<b>22</b>
4.1. L’examen des projets préalablement au dépôt d’une demande de permis de construire.....	22
4.2. Le processus d’octroi des permis de construire .....	22
4.2.1. Le contrôle de la conformité des projets aux dispositions de compétence communale .	24
4.2.2. La soumission du projet aux tiers et aux services cantonaux.....	27
4.2.3. La décision d’octroi ou de refus du permis.....	28
4.2.4. La délivrance du permis de construire .....	28
4.3. Le processus d’octroi des permis d’habiter ou d’utiliser .....	29
4.3.1. La vérification des conditions à satisfaire avant le début des travaux.....	29
4.3.2. Le suivi de l’exécution des travaux .....	29
4.3.3. La visite de fin des travaux.....	31
4.3.4. La décision d’octroi ou le refus du permis.....	32

5.	LES RÉSULTATS DE L'AUDIT - LA DURÉE DES PROCÉDURES .....	33
5.1.	Les délais d'octroi des permis de construire .....	33
5.2.	Les délais d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser.....	34
6.	RÉSULTATS DE L'AUDIT – L'OPTIMISATION DES TARIFS DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS.....	35
6.1.	Les tarifs pratiqués .....	35
6.2.	L'objectif de couverture des coûts .....	36
6.3.	Le degré effectif de couverture des coûts.....	36
7.	RÉPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT .....	39
7.1.	Le processus d'octroi des permis de construire .....	39
7.2.	Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser .....	41
7.3.	L'optimisation des tarifs des émoluments administratifs et contributions de remplacement	42
8.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	44
9.	REMARQUES DE LA MUNICIPALITÉ DE RENNAZ .....	48
	ANNEXES .....	49



## LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

<b>AVACAH</b>	Association vaudoise pour la construction adaptée aux handicapés
<b>CAMAC</b>	Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire
<b>CDAP</b>	Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal
<b>LAT</b>	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979
<b>LATC</b>	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985
<b>LPIEN</b>	Loi sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels du 27 mai 1970
<b>LVLÉne</b>	Loi sur l'énergie du 16 mai 2006
<b>PGA</b>	Plan général d'affectation
<b>RATC</b>	Règlement sur l'aménagement du territoire et les constructions
<b>RLATC</b>	Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986
<b>RPGA</b>	Règlement du plan général d'affectation
<b>SIA</b>	Société suisse des ingénieurs et des architectes
<b>STI</b>	Service technique intercommunal
<b>TF</b>	Tribunal fédéral
<b>VSS</b>	Association suisse des professionnels de la route et des transports (ou Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute)

## GLOSSAIRE

<b>Condition</b>	Obligation que le bénéficiaire d'un permis doit remplir
<b>Constructeur</b>	Par souci de simplification du présent rapport, il peut s'agir aussi bien du ou de la propriétaire que de son mandataire
<b>Opposition</b>	Demande de la part de tiers intéressés de ne pas autoriser le projet, en raison de la violation de certaines règles de police des constructions <sup>1</sup>
<b>Observation</b>	Requête ou vœu formulé dans l'intérêt général (p.ex par une association) et non pas dans un intérêt privé <sup>1</sup>
<b>Synthèse CAMAC</b>	Communication par la CAMAC des décisions des services cantonaux relatives aux autorisations spéciales et aux approbations cantonales, conformément à l'article 73a RLATC.

---

<sup>1</sup> 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 les projets satisfassent les critères d'une construction de minime importance (cf. Annexe I), la loi prévoit que les propriétaires qui souhaitent entreprendre des travaux doivent au préalable obtenir un permis de construire. Pour être autorisés à occuper les locaux, ils doivent 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-s<sup>2</sup>. Les propriétaires y ont droit dès lors que les conditions légales et réglementaires sont remplies.

### 1.1.1. LE PERMIS DE CONSTRUIRE



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

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

Dans la grande majorité des cas, les projets 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 requièrent (p.ex. rapport d'expertise) ou lorsque des délais plus longs sont nécessités par

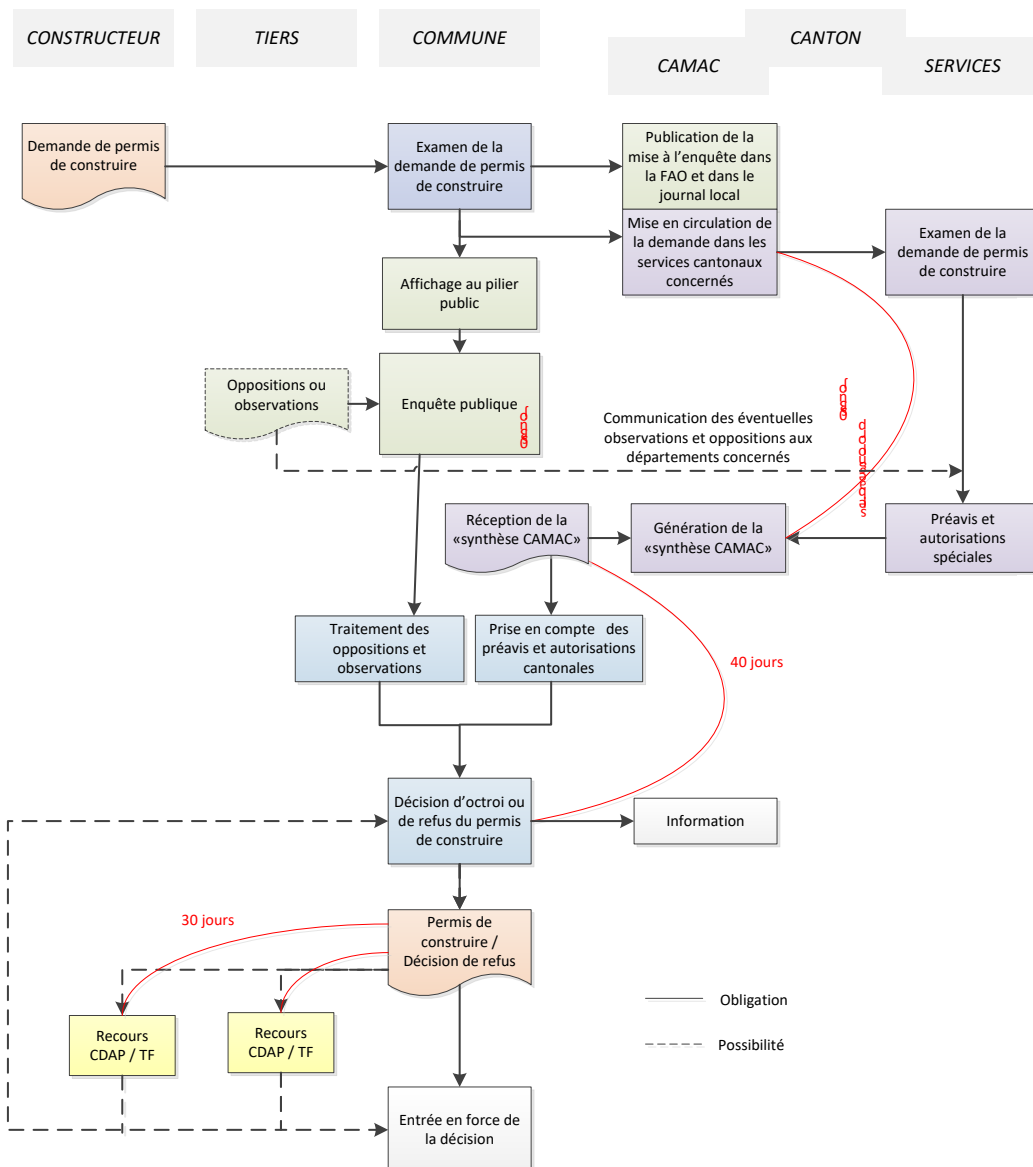
<sup>2</sup> Les éventuels droits privés de tiers ne sont pas examinés dans le cadre de ces autorisations mais ils sont toujours réservés

l'application du droit fédéral ou cantonal pour certains objets particuliers. La Municipalité doit 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, 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 aux constructeurs. Si le permis est refusé, la décision leur 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.

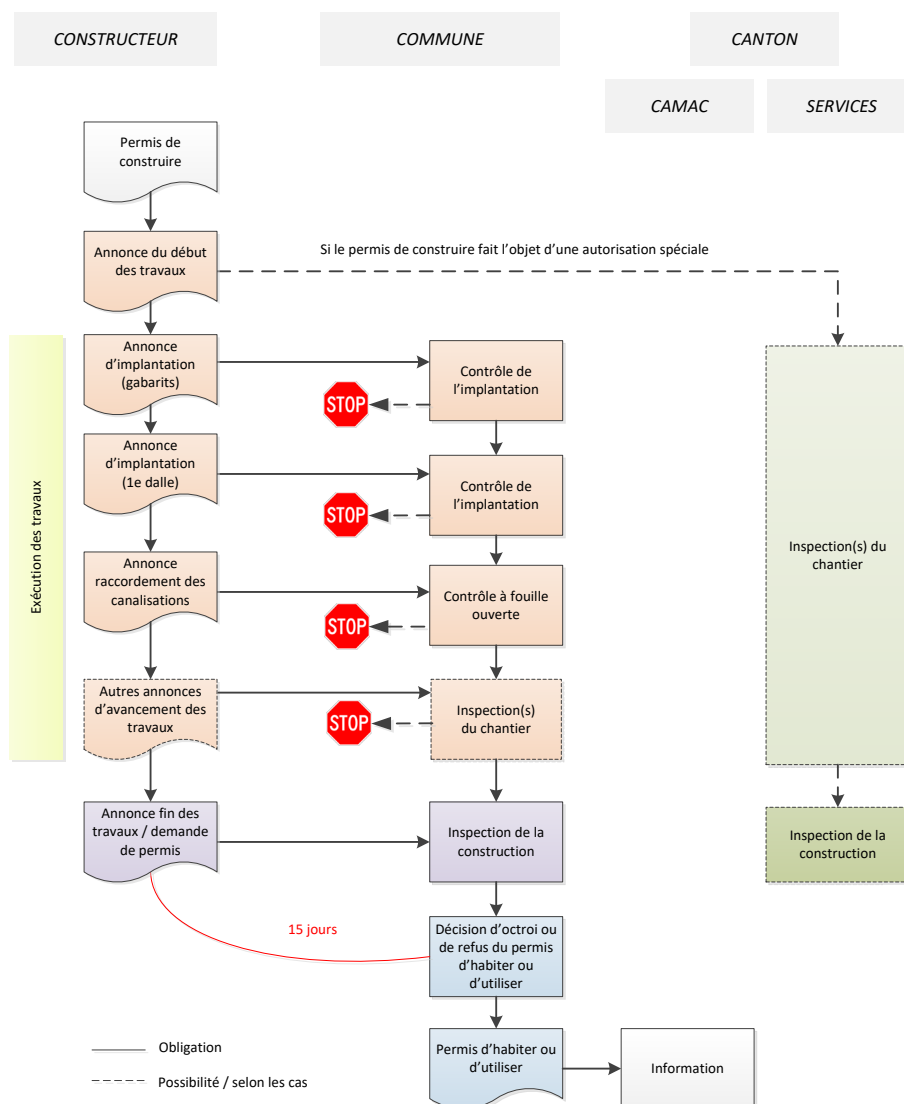
### 1.1.2. LE PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

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

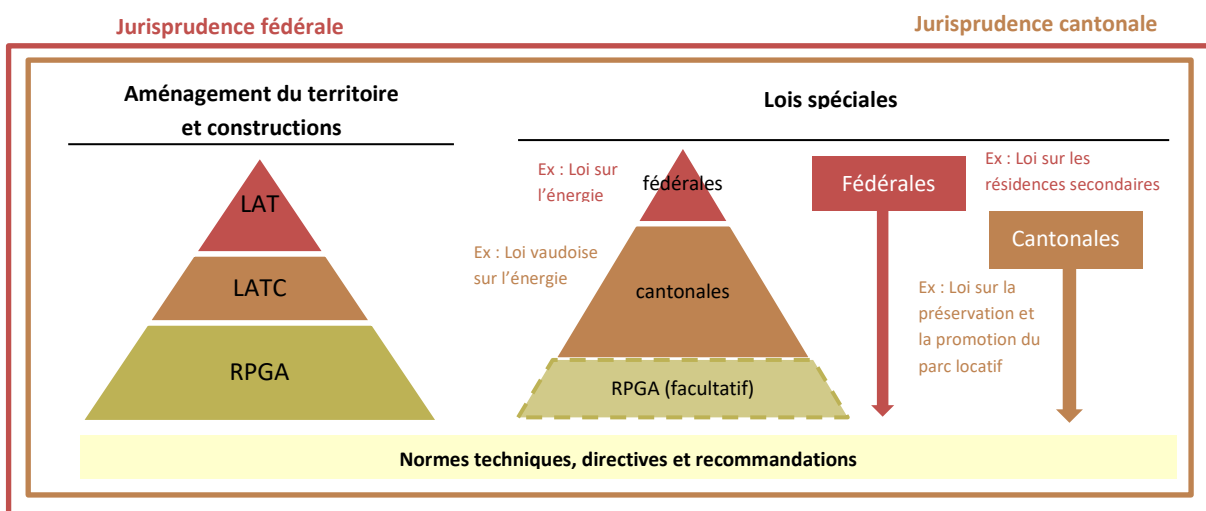
La Municipalité ne peut délivrer un tel permis que si les conditions fixées par le permis de construire ont été respectées et que l'exécution correspond aux plans mis à l'enquête. En outre, les locaux doivent satisfaire aux conditions fixées par la loi et les règlements, les travaux extérieurs et intérieurs 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. Les constructeurs sont ainsi tenus d'informer la Municipalité de leur avancement. Celle-ci a le droit d'accéder au chantier en tout temps et est compétente pour ordonner la suspension des travaux dont l'exécution n'est pas conforme aux plans approuvés, aux prescriptions légales et réglementaires ou aux règles de l'art de construire. Elle peut exiger la démolition ou la modification des travaux non conformes sous peine d'une dénonciation du cas à la préfecture. Les contrevenants sont passibles d'une amende et se voir contraints, selon les circonstances, de supprimer ou modifier des travaux non conformes ; en cas d'inexécution, l'Autorité a le droit de faire exécuter les travaux aux frais des propriétaires. Le permis d'habiter ou d'utiliser peut en outre être retiré.

## 1.2. LES EXIGENCES APPLICABLES AUX CONSTRUCTIONS

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

Figure 3 - Droit de la construction



Source : Cour des comptes

### **LÉGISLATION SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES CONSTRUCTIONS**

En zone à bâtir, la LAT se limite à exiger que le projet de construction soit conforme à l'affectation de la zone<sup>3</sup> 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 préservation et la promotion du parc locatif - LPPPL<sup>4</sup>) 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.).

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> A remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2018 la Loi sur la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation (LDTR)

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. L'apparition successive 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 AUTORISATIONS<sup>5</sup>**

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.

---

<sup>5</sup> 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 les droits des propriétaires et effectuer une pesée d'intérêts entre celui-ci et l'intérêt privé des propriétaires à utiliser leurs fonds pour y construire leurs projets. 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'entreprises<sup>6</sup>, 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.

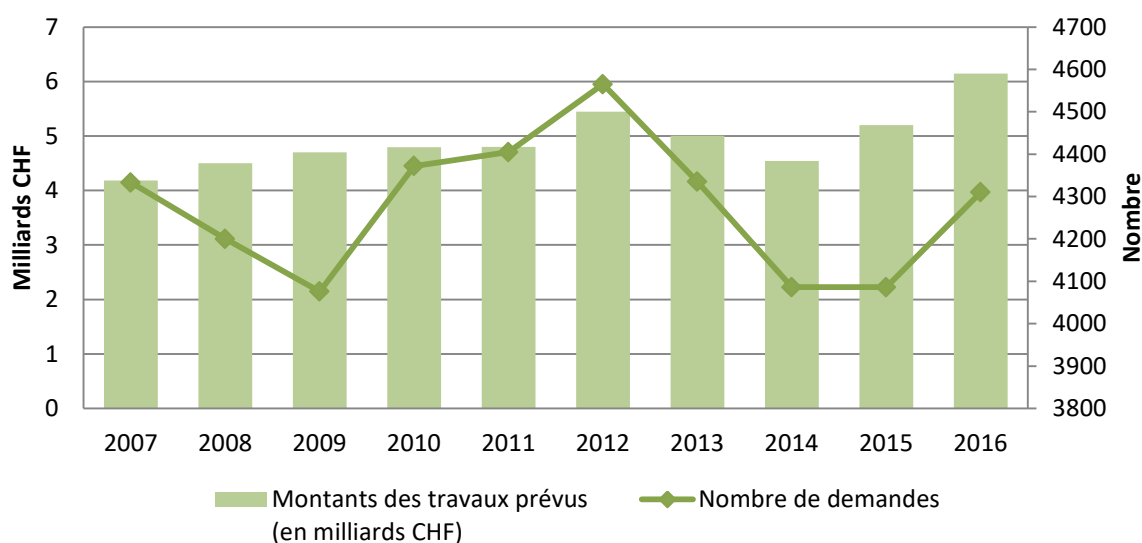
---

<sup>6</sup> 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 construction<sup>7</sup> (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.

<sup>7</sup> 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 TARIFS<sup>8</sup>**

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.

---

<sup>8</sup> 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 »

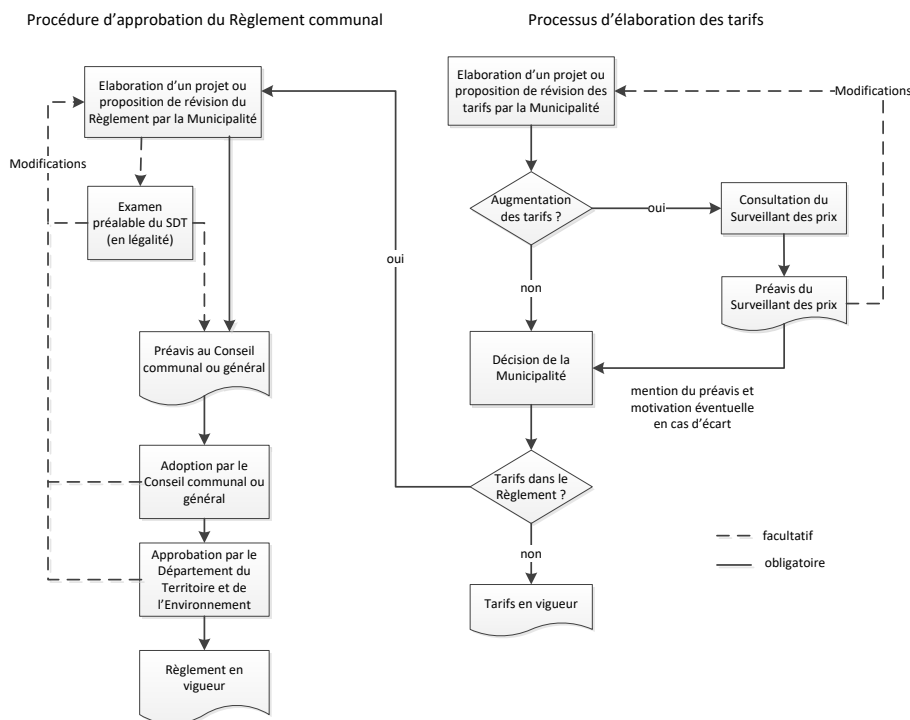
Ainsi, les communes doivent disposer d'un Règlement régissant les émoluments administratifs relatifs aux autorisations de construire. La détermination des tarifs peut être déléguée à la Municipalité mais celle-ci doit pouvoir justifier les tarifs pratiqués pour garantir aux administrés concernés qu'ils 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 de Rennaz afin d'identifier d'éventuelles possibilités d'améliorer leur efficacité en terme de contrôle de la légalité des constructions et/ou leur efficience 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 une sélection de permis délivrés en 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 d'utiliser ?*

---

## 2.2. LA DÉLIMITATION DE L'AUDIT

### Rennaz

La Commune de Rennaz, qui a connu une augmentation de sa population de plus de 20% en cinq ans, comptait 839 habitants au 31 décembre 2017. Elle a une superficie de 219 ha, dont 78 ha (36%) consacrés à l'habitat et aux infrastructures. Ses constructions sont régies par le Plan d'extension et le *Règlement communal du plan de zone* datant de 1980 ainsi que par divers plans spéciaux d'affectation (plans partiels d'affectation et plans de quartier). Un projet de révision du Plan général d'affectation et du Règlement de police des constructions a été récemment initié pour répondre aux exigences de la LAT d'ici 2022.

#### **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 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. En 2015 et 2016, la Commune de Rennaz a délivré respectivement 7 et 8 permis de construire, majoritairement des nouvelles constructions ou des reconstructions.

#### **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.

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

## 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.

### **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 avec la Conseillère municipale en charge des constructions et la Secrétaire municipale ;
- examen d'une sélection de 4 dossiers de permis de construire avec enquête publique délivrés en 2016, portant sur des locaux commerciaux existants et le projet d'activités parahospitalières parallèle à l'Hôpital Riviera-Chablais, ainsi que le permis de construire de ce dernier, octroyé en 2013 ;
- examen d'une sélection de 4 dossiers de permis d'habiter ou d'utiliser délivrés en 2016, incluant une nouvelle habitation individuelle, la rénovation d'une halle industrielle, l'agrandissement d'un commerce et un changement d'affectation (profession libérale) ;
- 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)<sup>9</sup>.

### **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 2 avril 2019 a permis à l'équipe d'audit de présenter, sur la base de l'avant-projet de rapport préalablement envoyé à la Municipalité, les résultats de ses travaux. 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 8 mai 2019 puis adressé à la Municipalité de Rennaz le 9 mai 2019 afin qu'elle puisse formuler ses remarques. La Municipalité n'en a formulé aucune.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 12 juin 2019 a adopté le présent rapport public en présence de Monsieur Frédéric Grognuz, président et Mesdames Eliane Rey et Anne Weill-Lévy, vice-présidentes.

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

---

<sup>9</sup> Taux de participation : 60% au niveau global, 48% dans les communes de 300 à 999 habitants ou délivrant jusqu'à 10 permis de construire par an, soit un échantillon représentatif des communes vaudoises; les réponses ont été fournies entre juin et août 2017.

## 3. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT – L'ORGANISATION

### 3.1. LA MOBILISATION DES COMPÉTENCES NÉCESSAIRES

L'examen des demandes de permis de construire et le contrôle de conformité des travaux en vue de l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser font appel non seulement à des compétences techniques, plus ou moins spécifiques selon les aspects à traiter, mais aussi à des compétences juridiques.

La Commune de Rennaz ne dispose d'aucune compétence technique en matière de police des constructions. La Municipalité indique avoir approché des bureaux techniques de la région mais ceux-ci n'avaient pas la disponibilité nécessaire. Pour les demandes de permis de construire, elle peut toutefois solliciter en cas de besoin l'urbaniste avec lequel elle travaille pour sa planification territoriale. Pour le contrôle des constructions, elle indique faire appel depuis l'été 2017 au technicien communal d'une commune voisine pour la soutenir dans la surveillance des chantiers ainsi qu'à un spécialiste en matière de protection contre l'incendie.

Certains aspects des demandes de permis de construire et de permis d'habiter ou d'utiliser demandent des connaissances très spécifiques. Concernant les contrôles énergétiques (LVLEne), la Municipalité a décidé de ne pas recourir à un-e spécialiste pour effectuer les contrôles requis par la loi. Quant au contrôle des dispositions relatives à la protection contre l'incendie (LPIEN), elle considère que son volume d'activité ne justifie pas de disposer d'un-e spécialiste et se repose pour ces questions sur les formations suivies par le Conseiller Municipal des travaux et le support de l'ECA. En ce qui concerne l'amiante, la Commune de Rennaz, comme la majorité voire la totalité des communes vaudoises, n'a jamais disposé des compétences techniques spécifiques indispensables au contrôle des diagnostics joints aux demandes de permis de construire. La reprise du contrôle de la qualité des diagnostics par le Canton en 2017 (cf. chapitre 3.1.2.2) règle cependant cette question

Selon la loi (art. 112 et 128 LATC), la salubrité des constructions devrait être examinée par la Commission de salubrité, tant pour l'octroi des permis de construire que pour celui des permis d'habiter ou d'utiliser. Comme une large majorité des communes du Canton, la Municipalité de Rennaz ne sollicite toutefois pas cette Commission dans le cadre des autorisations de construire. Cette pratique est courante dans les communes du Canton et admissible<sup>10</sup> dès lors que la salubrité des constructions est néanmoins vérifiée par une personne compétente en matière de construction. Ce n'est pas le cas à Rennaz. Le recours à la Commission de salubrité ne suffirait par ailleurs pas à satisfaire à l'exigence légale dès lors que, dans sa composition actuelle, la Commission ne comprend pas de membre compétent en matière de constructions. En l'absence également de médecin en son sein, elle n'est par ailleurs pas régulièrement constituée par rapport aux exigences de l'art. 17 LSP.

<sup>10</sup> Sur le principe, l'examen de ces aspects par la Commission de salubrité aurait en effet pour seul apport de soumettre les projets de constructions puis les constructions achevées 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 ou de travaux tout juste achevés à des exigences légales et réglementaires d'ordre technique. 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.



Le Règlement communal prévoit que, pour des projets importants d'urbanisme ou de police des constructions, la Municipalité peut prendre l'avis d'une commission consultative choisie parmi les personnes compétentes en matière de construction et d'urbanisme. Fin 2016, avec la perspective de la construction d'un important nouveau quartier et de la révision du PGA, que la Municipalité a décidé de créer une Commission consultative d'urbanisme, composée de deux membres du Conseil général, deux membres de la Municipalité, d'un urbaniste, d'un juriste et d'un architecte. Il n'est toutefois pas prévu de recourir à cette Commission dans le cadre de la police des constructions.

Enfin, comme la très large majorité des communes vaudoises et vu sa taille, la Commune de Rennez ne dispose pas de compétences juridiques spécialisées en interne. En cas de litige ou pour traiter les oppositions les plus complexes, la Commune mandate un avocat-conseil<sup>11</sup>. Cela permet de faire appel à des compétences juridiques en cas de nécessité, mais ne garantit pas la maîtrise des nombreux aspects juridiques liés aux constructions, ce qui rend difficile la prise en compte de la dernière jurisprudence dans l'exécution des contrôles et peut conduire à des lacunes dans le contrôle des demandes de permis.

L'absence de compétences suffisantes a conduit la Municipalité de Rennez à solliciter l'appui technique et juridique du Canton dans le cadre des dossiers relatifs à l'Hôpital Riviera-Chablais et aux activités parahospitalières sises à proximité, alors même que le Canton est, indirectement, le demandeur des autorisations pour ces projets. Bien qu'il s'agisse là bien évidemment de projets particuliers et d'une dimension inhabituelle, la Commune doit être en mesure d'assurer sa mission de police des constructions sur son territoire dès lors que la loi lui confère cette compétence.

Ainsi, la Municipalité de Rennez bénéficie d'un appui technique et juridique limité dans le traitement des demandes de permis. Au vu du nombre et de la complexité des exigences légales et réglementaires applicables aux constructions, ce n'est pas suffisant pour permettre un contrôle complet des demandes d'autorisation garantissant l'identification des éventuelles non-conformités. Une solution plus complète et durable reste à trouver. Le faible volume d'activité ne saurait dispenser la Municipalité de se doter des compétences nécessaires à l'exercice de sa mission de police des constructions. Il s'agit en effet d'une mission conférée aux communes par la loi pour garantir l'application de nombreuses dispositions légales destinées à protéger des intérêts publics. Les émoluments administratifs perçus auprès des constructeurs étant destinés à permettre la couverture des coûts de ces prestations (cf. chapitre 6), le financement de ces prestations ne devrait pas non plus constituer un obstacle.

## **3.2. 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.

---

<sup>11</sup> Pour le projet de l'Hôpital Riviera Chablais, le Canton a mandaté lui-même un avocat pour le traitement des oppositions.

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**

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 »<sup>12</sup>. 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 la Secrétaire municipale, elle est soumise au *Règlement sur le statut du personnel* mais ignore si des dispositions ont été prévues en relation avec le risque de conflits d'intérêts. 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 chacun de ses membres conformément à l'art. 65a LC. En l'absence de Règlement de la Municipalité<sup>13</sup>, il n'y a pas d'autres règles écrites.

### **PROJETS COMMUNAUX**

Les projets communaux placent d'office en situation de conflit d'intérêt la Municipalité dès lors qu'elle a élaboré le projet de construction. Contrairement à la législation d'autres cantons<sup>14</sup>, la LATC n'empêche pas les Municipalités de se délivrer à elles-mêmes des autorisations pour leurs propres projets.

La sélection de dossiers audité ne comprenait pas de projet communal, mais la Cour relève qu'une attention particulière devrait être portée à l'exécution de l'intégralité des contrôles et à l'égalité de traitement des demandes de permis pour des projets communaux, ce qui passe par la documentation des contrôles effectués.

<sup>12</sup> *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*, OCDE, 2006, p.13 et p.99

<sup>13</sup> Les communes peuvent établir un tel règlement pour régler leur organisation interne mais ce n'est pas une obligation légale

<sup>14</sup> 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%.

### 3.3. LE DÉVELOPPEMENT DE L'E-ADMINISTRATION

**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](https://fr.wikipedia.org/wiki/Administration_%C3%A9lectronique)

Sur le site internet de la Commune, les constructeurs à la recherche d'informations sont invités à prendre contact avec le Greffe. Ils peuvent néanmoins trouver sur le site le Plan d'extension, soit le règlement général des constructions, mais les plans de quartiers et plans partiels d'affectation sont à consulter à l'administration communale.

Au vu du volume d'activité très limité, la Commune ne dispose pas de logiciel dédié à la police des constructions. Le suivi des projets en cours s'effectue par le biais des données figurant sur l'interface de Statistique Vaud pour les statistiques de la construction. Les dossiers sont gérés sur papier.

Il est à relever que la demande de permis de construire s'effectue via un questionnaire en ligne dont la configuration est du ressort de la CAMAC. L'éventuel développement de l'e-administration de la Commune en matière de police des constructions passe par l'aboutissement préalable du projet cantonal de nouveau système d'information et de refonte du questionnaire général.

## 4. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT - LES PROCESSUS

### 4.1. L'EXAMEN DES PROJETS PRÉALABLEMENT AU DÉPÔT D'UNE DEMANDE DE PERMIS DE CONSTRUIRE

Avec les exigences légales croissantes qui rendent plus complexes l'élaboration des projets de construction, l'examen d'avant-projets par la Commune a l'avantage de permettre d'identifier des problèmes potentiels avant que l'entier des projets soient développés, dans l'intérêt des constructeurs et des Communes.

#### **AUTORISATION PRÉALABLE D'IMPLANTATION**

L'art. 119 LATC donne la possibilité aux constructeurs d'obtenir une autorisation préalable d'implantation. Cette procédure permet d'obtenir une décision ferme de la Municipalité concernant l'implantation de la construction sans avoir encore développé tout le projet de construction. Elle permet, en cas de doute, de sonder la réaction des tiers et de connaître la position de la Municipalité avant de développer un projet dans les moindres détails. Elle implique toutefois le dépôt d'un dossier selon des exigences formelles similaires au permis de construire et une mise à l'enquête publique. C'est pourquoi, de manière générale, cette procédure reste toutefois peu utilisée par les constructeurs, qui la réservent aux grands projets. Aucune demande d'autorisation préalable n'a été déposée en 2016.

#### **EXAMENS PRÉALABLES**

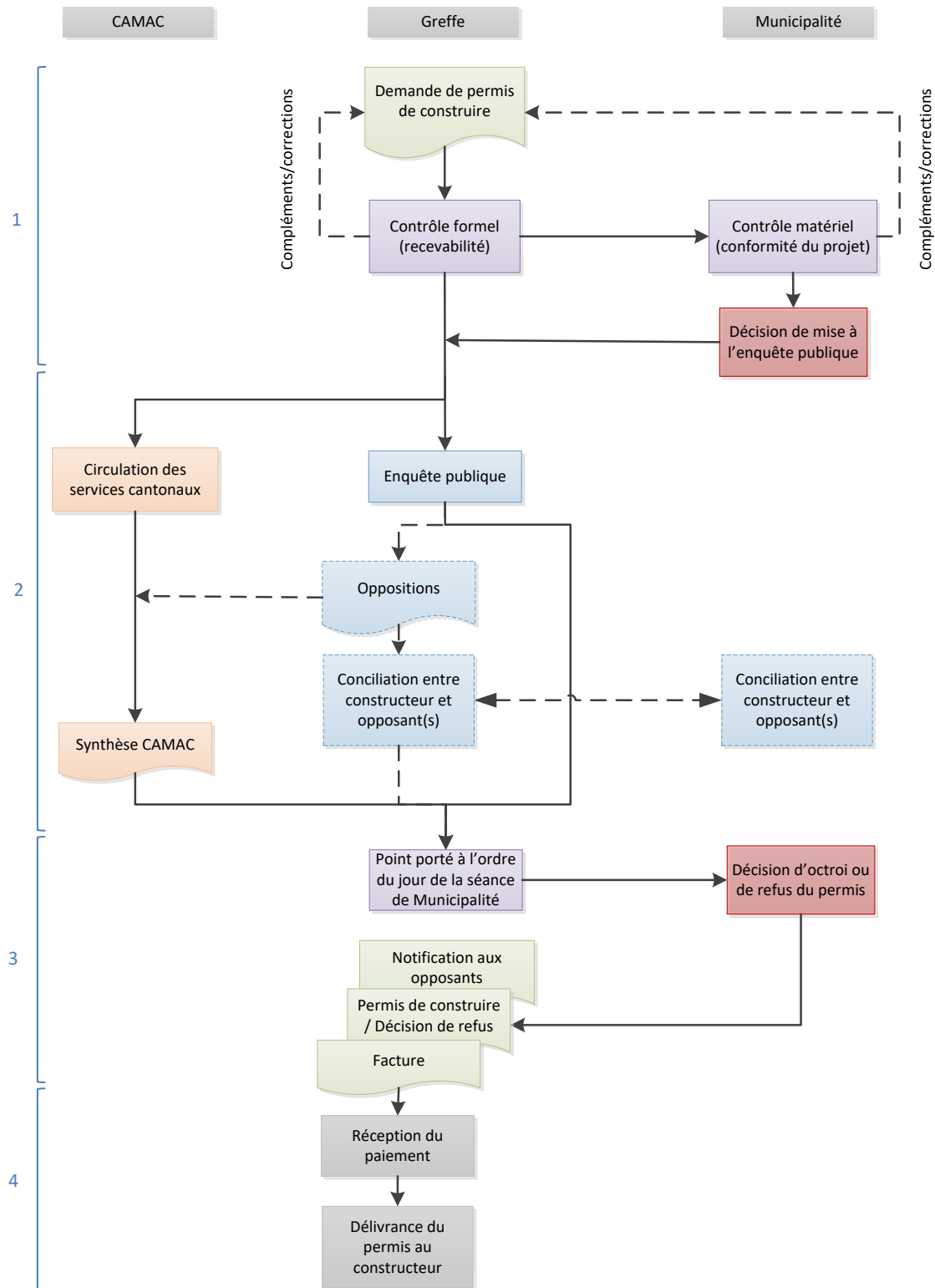
Pour les constructeurs, une alternative à l'obtention d'une autorisation préalable d'implantation est de solliciter l'examen préalable de leurs projets avant le dépôt de la demande de permis de construire. Non prévu par la loi, cet examen ne débouche pas sur une décision municipale ; son résultat n'est contraignant ni pour la Commune ni pour le constructeur. Il s'agit d'une prestation à bien plaisir de la Commune.

La Municipalité de Rennaz se dit favorable au dépôt de telles demandes par les constructeurs pour régler certains aspects essentiels et éviter d'avoir à refuser ensuite un permis de construire. L'absence de données en la matière ne permet pas de déterminer la fréquence de ces demandes et d'examiner la manière dont elles ont été traitées.

### 4.2. LE PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE

La procédure définie par la LATC laisse une latitude à la Commune pour organiser son processus d'octroi des permis de construire, en particulier le moment de la mise à l'enquête par rapport à l'exécution des différentes vérifications. Le processus mis en place par la Commune de Rennaz pour délivrer les permis de construire peut être découpé en quatre phases (cf. Figure 6).

Figure 6 - Processus d'octroi des permis de construire avec enquête publique de la Commune de Rennaz



Source : Cour des comptes

## **4.2.1. LE CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ DES PROJETS AUX DISPOSITIONS DE COMPÉTENCE COMMUNALE**

### **4.2.1.1. L'EXAMEN DE LA CONFORMITÉ DE LA DEMANDE DE PERMIS**

A réception de la demande de permis de construire, la Secrétaire municipale est chargée de vérifier le caractère complet du dossier, l'exactitude des informations fournies, la cohérence entre le projet et le questionnaire général et ses annexes, à l'exception des formulaires « énergie », ainsi que les signatures requises.

La demande de permis est ensuite mise à l'agenda de la séance de Municipalité suivante. Avant la séance, la Conseillère municipale en charge de la police des constructions procède à un premier contrôle de la demande vis-à-vis des dispositions réglementaires communales. La Municipalité traite ensuite en séance la demande de permis de construire, chaque Conseiller-ère municipal-e ayant pu examiner le dossier au préalable grâce à la communication du courrier entrant. Pour de gros projets, une délégation de la Municipalité peut être désignée en fonction des disponibilités de chacun-e.

Les différentes vérifications effectuées et leurs résultats ne sont néanmoins pas traçables. Le contrôle de la demande n'est pas guidé par une marche à suivre ou une checklist, mais par l'expérience. La Secrétaire municipale est en poste depuis de nombreuses années et la Municipalité se repose sur les connaissances acquises avec les années par ses membres. La culture orale de travail induit un risque important de perte de savoir et de connaissance de l'historique des dossiers.

Parmi les multiples dispositions applicables aux projets de construction, la Cour a sélectionné onze thématiques pour déterminer si la Commune de Rennaz vérifie la conformité des projets de construction avant d'octroyer les permis de construire. En l'absence de procédure écrite et de documentation des contrôles, la Cour n'est toutefois pas en mesure de conclure sur l'exécution ou non des différents contrôles nécessaires à la vérification de la conformité des projets soumis à autorisation.

Selon les indications données à la Cour, la conformité des projets aux dispositions du Règlement communal est vérifiée, notamment en ce qui concerne l'affectation de la zone, la mesure du sol et les autres conditions de constructions, le raccordement des canalisations, l'aménagement des places de stationnement, les aménagements extérieurs ainsi que l'esthétique et l'intégration des constructions. Concernant ce dernier domaine, il convient de relever que la question du choix des teintes de façades et autres éléments ainsi que des toitures n'est pas traitée dans le cadre de l'examen des demandes de permis de construire ; il doit être soumis à la Commune préalablement à leur pose et suffisamment tôt, ce qui est rappelé dans les conditions aux permis de construire. Ce faisant, les éléments les plus visibles d'une construction ne sont pas systématiquement mis à l'enquête publique, ce qui prive les voisins de leur droit d'être entendus sur ces aspects. S'agissant des dispositions de droit cantonal, la Municipalité ne procède pas à la majorité des contrôles requis. Elle ne vérifie pas les dispositions relatives à la salubrité (art. 25 et 27 à 33 RLATC), à la suppression des barrières architecturales pour les personnes handicapées et à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions (LVLEne). Seules les dispositions relatives à la protection contre l'incendie

(LPIEN) et à la sécurité des constructions (en particulier la norme SIA 358<sup>15</sup>) font l'objet de vérifications, dans les limites des compétences techniques disponibles (cf. chapitre 3.1).

#### **4.2.1.2. LA MISE EN CONFORMITÉ DES PROJETS**

Lorsque le projet de construction présente des aspects non conformes aux dispositions légales et réglementaires applicables, les mesures à prendre varient en fonction de l'importance de la non-conformité (principe de proportionnalité). Pour autant qu'il existe une base légale ou réglementaire l'autorisant et que les conditions soient réunies, la Municipalité peut autoriser le projet en octroyant une dérogation. Si ce n'est pas le cas, 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.

##### ***L'OCTROI DE DÉROGATIONS***

Dans ses domaines de compétence, la Municipalité peut, pour un projet donné, autoriser une exception à l'application d'une disposition légale (ex : salubrité des constructions, suppression des barrières architecturales) ou réglementaire en octroyant une dérogation. Cela n'est toutefois possible que dans les limites autorisées par la loi, les règlements et les plans (art. 6 al. 2 LATC). La dérogation doit également se justifier par un intérêt public ou des circonstances objectives<sup>16</sup> et ne pas porter atteinte à un intérêt public (ex : esthétique, préservation du patrimoine,...) ou à des intérêts prépondérants de tiers (art. 85 al.1 LATC)<sup>17</sup>. Pour octroyer une dérogation, la Municipalité doit 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. Le cas échéant, elle doit vérifier que les critères d'octroi de la dérogation sont satisfaits et faire figurer sur l'avis d'enquête la demande de dérogation et la disposition qui l'autorise.

Le Règlement communal des constructions de Rennaz (art. 51 et 52) autorise l'octroi de dérogations aux prescriptions concernant l'ordre et les dimensions des constructions s'il s'agit d'édifices publics dont la destination et l'architecture réclament des dispositions spéciales et des dérogations aux diverses dispositions réglementaires s'il s'agit d'ensembles importants faisant l'objet de plans d'extension ou de plans de quartier.

Aucun des dossiers de permis de construire audités ne comprenaient de demande de dérogation de la part des constructeurs. La documentation disponible dans les dossiers ne permet toutefois pas de déterminer si des non-conformités ont été identifiées par la Commune et acceptées au titre de dérogation.

---

<sup>15</sup> Norme relative aux éléments de protection contre la chute des personnes dans les constructions et leurs accès

<sup>16</sup> 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

<sup>17</sup> L'octroi de la dérogation ne peut par conséquent pas être motivé par la volonté d'autoriser la solution voulue par le constructeur, de favoriser une plus grande utilisation du sol que prévu ou d'éluider des dispositions réglementaires jugées peu satisfaisantes. Cf. 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

## **LA MODIFICATION DES PROJETS EN VUE DE L'OCTROI DU PERMIS DE CONSTRUIRE**

Un projet qui nécessite d'importantes modifications pour être rendu conforme aux lois et règlements applicables ne peut être autorisé. La Municipalité dispose en outre dans certains domaines (ex : esthétique et intégration des constructions) d'un pouvoir d'appréciation. Afin d'éviter de refuser le permis et permettre la réalisation des projets des constructeurs, la Municipalité peut leur demander de modifier leur projet. Sur la base de la documentation disponible, cela n'a pas été le cas pour les projets audités dans la Commune de Rennaz. En l'absence de données en la matière, il n'est pas possible de déterminer l'existence et la fréquence de telles demandes.

## **LA FORMULATION DE CONDITIONS À L'OCTROI DU PERMIS DE CONSTRUIRE**

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 en assortissant le permis de « conditions »<sup>18</sup>. Le recours à l'usage de conditions doit être 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 projet<sup>19</sup>. L'Autorité ne doit pas non plus abuser 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. Enfin, les conditions et charges doivent 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 constructions<sup>20</sup>.

Les conditions assortissant les permis de construire de la Commune de Rennaz sont constituées uniquement de conditions standards et non de conditions particulières aux projets soumis à autorisation. Aucune condition figurant dans les permis de construire audités ne va ainsi à l'encontre des principes susmentionnés. En revanche, la condition indiquant que « *la Commune décline toute responsabilité concernant le formulaire de justification globale « Energie » tant sur son contenu que sur son application dans la construction* » n'est pas valable. La Municipalité a l'obligation légale de s'assurer du respect des dispositions de la LVLÉne ce qui implique qu'elle contrôle le contenu de ce formulaire au moment de l'octroi du permis de construire puis le respect effectif des valeurs qui y figurent lors des travaux. Elle ne peut en aucun cas s'en dispenser.

Pour le reste, les conditions formulées servent pour l'essentiel à rappeler certaines exigences et obligations aux constructeurs, à des fins de prévention et d'organisation, en rapport avec le suivi de l'exécution des travaux et l'octroi du permis d'exploiter. La formulation de ces conditions n'est pas indispensable mais relève d'une pratique répandue qui favorise la conformité des constructions à la

<sup>18</sup> La LATC ne prévoit que des conditions mais en matière de clauses accessoires du permis de construire la doctrine distingue les conditions des charges. La **condition** fait dépendre le début (condition suspensive) ou la fin (condition résolutoire) des effets du permis de construire de la survenance d'un événement futur incertain; l'entrée en force du permis ou son invalidité dépend de la réalisation de la condition. La **charge** est une obligation imposée au bénéficiaire du permis. Elle permet à l'autorité de formuler certaines prescriptions. A la différence d'une condition, le permis est valable que la charge soit ou non remplie. Si le constructeur ne s'acquiesce pas de sa charge, l'autorité peut 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., pp. 182-183

<sup>19</sup> Benoît Bovay, op.cit., p. 184

<sup>20</sup> Benoît Bovay, op.cit., p. 185



législation et facilite le déroulement du suivi des travaux. Pour une meilleure transparence, il serait souhaitable que ces conditions, dès lors qu'elles sont inscrites au permis de construire, soient systématiquement motivées par la mention de la base légale ou réglementaire qui les fonde.

## **4.2.2. LA SOUMISSION DU PROJET AUX TIERS ET AUX SERVICES CANTONAUX**

### **4.2.2.1. L'ENQUÊTE PUBLIQUE**

Dès lors que, suite à son examen de la demande de permis de construire, la Municipalité a accepté le projet de construction, la demande de permis de construire est mise à l'enquête publique.

Le dossier est transmis à la CAMAC qui se charge de la publication de l'avis d'enquête dans la *Feuille des avis officiels* et le journal local. Le Greffe se charge de l'affichage au pilier public et met le dossier à disposition du public dans ses locaux.

Dans la séance suivant la fin de l'enquête publique, la Municipalité de Rennaz traite les éventuelles oppositions et convoque les opposants pour essayer d'obtenir le retrait de leurs oppositions. En effet, contrairement à d'autres communes<sup>21</sup>, la Commune de Rennaz s'implique systématiquement dans la conciliation entre les constructeurs et les opposants, ce qui favorise l'aboutissement des projets des constructeurs. En entendant les constructeurs mais aussi les opposants, la Commune dispose de plus d'éléments pour se déterminer et motiver la décision municipale en cas de refus du permis ou de levée d'opposition.

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

### **4.2.2.2. LA CONSULTATION DES SERVICES CANTONAUX**

Sur la base des rubriques activées dans le questionnaire général de demande de permis de construire, préalablement contrôlé par la Commune (cf. 4.2.1.1), la CAMAC se charge de mettre le dossier en circulation auprès des services cantonaux afin qu'ils délivrent les autorisations spéciales ou préavis conformément à l'art. 113 LATC.

L'obtention de l'intégralité des autorisations spéciales et préavis nécessaires de la part des services cantonaux repose sur le remplissage correct du questionnaire général et sur la synthèse remise par la CAMAC. Le Greffe est chargé de vérifier le contenu du questionnaire général à la réception de la demande (cf. 4.2.1.1), ce qui doit assurer l'identification des éléments soumis à autorisation. Se reposant ensuite sur le travail de la CAMAC, la Municipalité de Rennaz n'a par contre pas mis en place de contrôle de l'obtention de toutes les autorisations spéciales et autres approbations cantonales. Le lien entre les autorisations cantonales requises par la loi et celles obtenues n'est pas

---

<sup>21</sup> 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.

établi. Or, dès lors qu'il s'agit d'une condition d'octroi du permis de construire (art. 104 LATC, art. 75 RLATC), la Municipalité devrait s'assurer de disposer de toutes les autorisations requises.

Les services cantonaux peuvent, comme la Commune, être amenés à assortir leurs autorisations spéciales de conditions. Afin d'indiquer les autorisations spéciales délivrées par l'Etat et de reprendre les conditions particulières posées par celles-ci pour l'exécution de l'ouvrage, le permis de construire fait référence à la synthèse CAMAC jointe en annexe du permis de construire conformément à l'art. 75 al. 2 RLATC.

### 4.2.3. LA DÉCISION D'OCTROI OU DE REFUS DU PERMIS

A réception de la synthèse CAMAC, et le cas échéant à l'issue des démarches de conciliation, le dossier est porté à l'ordre du jour de la séance suivante de la Municipalité afin qu'elle décide de l'octroi ou du refus du permis de construire.

En ce qui concerne les permis audités, seuls ceux relatifs à l'Hôpital Riviera-Chablais et aux activités para-hospitalières, qui sont de très gros projets, ont fait l'objet d'oppositions. Si dans le deuxième cas, les efforts de conciliation ont permis le retrait de toutes les oppositions, cela n'a pas été le cas pour l'Hôpital. Le permis a ainsi été octroyé grâce à la levée des oppositions restantes à l'issue de la conciliation. Les opposants ont été avisés de la décision conformément à la loi. Celle-ci comprenait la voie, le mode et le délai de recours ainsi qu'une argumentation avec la mention des dispositions légales ou réglementaires fondant la levée des oppositions, ce qui est conforme à la loi.

### 4.2.4. LA DÉLIVRANCE DU PERMIS DE CONSTRUIRE

Dès lors que la Municipalité décide d'octroyer le permis de construire, le Greffe établit le permis de construire (cf. Annexe II) ou la décision de refus ainsi que les éventuels courriers de notification de la décision aux opposants. Les documents sont signés par le Syndic et la Secrétaire municipale. La facture de l'émolument administratif est établie et adressée aux constructeurs. Le permis de construire et les éventuelles notifications aux opposants ne sont envoyés qu'après réception du paiement de l'émolument administratif. Cette pratique, qui se justifie par des objectifs de gestion du risque « débiteurs », n'a pas de base légale. Le règlement de l'émolument administratif ne devrait pas conditionner l'autorisation de construire<sup>22</sup>.

Toute autre condition posée à la délivrance du permis de construire, telle que l'obtention de l'accord du Conseil d'Etat concernant l'augmentation du plafond d'endettement formulée sur la facture des émoluments du projet de l'Hôpital, est également nulle et non avenue.

Enfin, l'indication figurant dans les annexes du permis de construire (autorisations spéciales et conditions particulières fixées par les instances cantonales et conditions générales et spéciales communales) selon laquelle « *le permis de construire ne deviendra effectif qu'après retour d'un jeu de copies et de ses annexes au Greffe municipal dûment contresignées* » est également dénuée de base légale.

---

<sup>22</sup> Cf. Bovay, op.cit., p. 185

## 4.3. LE PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER

Les exigences légales et réglementaires quant aux vérifications à effectuer dans le cadre de l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser amènent à découper le processus en quatre phases principales.

### 4.3.1. LA VÉRIFICATION DES CONDITIONS À SATISFAIRE AVANT LE DÉBUT DES TRAVAUX

Comme cela a été décrit au chapitre 4.2.1.2, la Municipalité de Rennaz n'assortit ses permis de construire que de conditions standards et aucune d'elles n'est à satisfaire avant le début des travaux. En revanche, des services cantonaux peuvent être amenés à exiger des constructeurs qu'ils remettent des documents (ex : plans détaillés) ou obtiennent la validation d'un aspect non réglé par le permis de construire avant le début des travaux. Cela n'a pas été le cas pour les permis d'habiter ou d'utiliser audités. La Cour relève toutefois que le processus mis en place par la Commune ne garantit pas la vérification de ces conditions alors que le contrôle du respect des conditions figurant dans la synthèse CAMAC incombe légalement à la Commune (art. 128 LATC).

### 4.3.2. LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DES TRAVAUX

Les constructeurs sont tenus d'annoncer à la Municipalité le début puis l'achèvement de tous travaux faisant l'objet d'un permis de construire (art. 125 LATC). En application de l'art. 126 LATC, des avis intermédiaires concernant l'avancement des travaux peuvent être requis par les Règlements. Le Règlement communal n'en prévoit aucun mais certaines étapes de contrôle sont exigées par le RLATC ou recommandées par les services cantonaux afin de garantir des contrôles en temps opportun.

#### ***Début des travaux***

Les conditions du permis de construire demandent aux constructeurs d'informer la Commune du début des travaux. Des observations sur le terrain peuvent permettre d'identifier le démarrage d'un chantier lorsque les constructeurs ne l'annoncent pas mais la Commune n'a pas mis en place de suivi systématique spécifique.

#### ***Vérifications d'implantation (art. 77 al.1 à 3 RLATC)***

En vue des vérifications d'implantation, les constructeurs doivent aviser la Municipalité de l'établissement des gabarits délimitant l'implantation puis de l'atteinte de la première dalle. Les communes peuvent procéder à ces contrôles elles-mêmes mais doivent impérativement faire exécuter ces vérifications par des ingénieurs géomètres brevetés lorsqu'elles n'ont pas de service technique et que les distances jusqu'aux fonds voisins sont proches du minimum autorisé ou que l'implantation du bâtiment dépend d'une limite des constructions.

La Municipalité de Rennaz a fait le choix, comme il est d'usage dans le Canton, de demander dans tous les cas les vérifications d'implantation par des géomètres. Par une condition assortissant les

permis de construire, la Municipalité requiert que les contrôles d'implantation soient effectués par des géomètres officiels et que pour chaque chantier une attestation de conformité soit transmise au service des travaux. Dans ce but, une carte de contrôle est jointe au permis de construire. Cette carte laisse toutefois le choix aux géomètres d'effectuer un contrôle de l'altitude du niveau du radier ou de la dalle sur rez, ce qui ne permet pas à la Commune de satisfaire entièrement à ses obligations de contrôle. De plus, en l'absence de suivi serré systématique de l'avancement des travaux, le contrôle peut n'intervenir qu'à la fin des travaux. Or, il s'avère difficile d'obtenir la mise en conformité d'un éventuel écart lorsque la construction est achevée en raison du principe de proportionnalité. La vérification de l'obtention de l'attestation ne s'effectue ainsi pas forcément en temps opportun, comme ce fut le cas dans l'un des quatre dossiers audités. Pour les deux autres dossiers concernés de la sélection auditée, l'attestation du géomètre ne figurait pas au dossier.

### ***Contrôle à fouille ouverte du raccordement des canalisations (art. 77 al.4 RLATC)***

L'autre contrôle imposé à la Municipalité par le Règlement cantonal durant les travaux est le contrôle à fouille ouverte du raccordement des canalisations d'évacuation d'eaux claires et d'eaux usées. Ce contrôle doit être effectué dans le court laps de temps où le raccordement des canalisations est visible.

Afin de pouvoir procéder à ce contrôle, une condition du permis de construire requiert des constructeurs qu'ils informent à temps le Greffe de l'exécution des travaux pour que le contrôle puisse se faire avant le remblayage. La Municipalité de Rennaz va en outre plus loin en exigeant aussi, sans base réglementaire, de recevoir le film du contrôle par caméra de la mise en séparatif. Une carte de contrôle doit ainsi être remplie et retournée signée par les constructeurs puis par la Municipalité à la suite de la visite. Ces cartes ne figurant pas dans les dossiers et en l'absence d'autre documentation, l'exécution du contrôle ne peut toutefois pas être confirmée.

### ***Vérifications des dispositions énergétiques et de protection contre l'incendie cantonales***

Ces dernières années, deux lois spéciales affectant de manière importante les constructions sont entrées en vigueur dans le Canton de Vaud : la loi sur l'énergie (LVLEne) et la loi sur la protection contre l'incendie (LPIEN). La conformité aux dispositions légales concernées doit être vérifiée dans le cadre de l'octroi du permis de construire mais aussi du permis d'habiter ou d'utiliser. Des vérifications en cours de travaux sont indispensables, nombre d'aspects n'étant plus visibles, et par conséquent vérifiables, au moment de la visite de fin de travaux.

Contrairement à l'implantation et au raccordement des canalisations, les contrôles que les Communes doivent effectuer pour assurer la conformité des constructions dans ces domaines font uniquement l'objet de recommandations de la part de l'Etat de Vaud<sup>23</sup>. La Commune de Rennaz, qui ne dispose pas des compétences techniques spécifiques nécessaires (cf. chapitre 3.1) ne procède à aucun contrôle en la matière durant les travaux. Les conditions assortissant les permis de construire par lesquelles la Municipalité, d'une part décline toute responsabilité concernant l'application du formulaire de justification globale « Energie » dans la construction, qui est sans valeur légale, d'autre

---

<sup>23</sup> *Guide pour le contrôle de conformité énergétique des bâtiments* élaboré par la DIREN (<https://guide-energie-batiment.ch>) et *Recommandation R03 - Elaboration et suivi des plans et concepts de protection incendie* édictée par l'ECA (<https://www.eca-vaud.ch>).

part rappelle aux constructeurs les prescriptions AEAI sur la prévention des incendies, ne dispensent en rien l'Autorité communale de procéder aux vérifications dans ces domaines.

### ***Achèvement des travaux***

Aucune construction nouvelle ou transformée ne peut être occupée sans l'autorisation de la Municipalité, donnée sous la forme d'un permis d'habiter ou d'utiliser (art. 128 al.1 LATC). Cette interdiction est rappelée aux constructeurs par le biais des conditions du permis de construire. L'une d'elle spécifie en effet qu'une visite technique devra être impérativement effectuée avant l'entrée des propriétaires ou des locataires.

Les constructeurs sont tenus d'aviser la Commune de l'achèvement des travaux suffisamment à l'avance. En l'absence de suivi systématique régulier de l'avancement des travaux en cours, la Municipalité n'est toutefois pas en mesure de détecter les constructions pour lesquelles les constructeurs auraient manqué d'annoncer la fin des travaux. Ainsi, dans l'un des dossiers audités, le constructeur a informé la Municipalité de la fin des travaux (agrandissement et transformation d'un restaurant) avec huit mois de retard. Pour les autres dossiers, les informations disponibles n'ont pas permis d'établir si la fin des travaux avait été annoncée dans les temps. Or, plus le retard d'annonce de la fin des travaux par les constructeurs est important, plus le risque que les locaux soient occupés sans autorisation est grand. La Municipalité indique que lorsqu'elle a connaissance de locaux occupés sans autorisation, elle informe les propriétaires de la violation de la loi et du fait qu'elle décline toute responsabilité, en attendant de la visite de fin des travaux. L'absence de suivi serré des travaux est également problématique vis-à-vis d'éventuelles non-conformités, le principe de proportionnalité pouvant constituer un obstacle à l'obtention d'une mise en conformité.

### **4.3.3. LA VISITE DE FIN DES TRAVAUX**

Dès le moment où la fin des travaux est annoncée ou connue du Greffe, une date est fixée pour la visite. Lors de la visite, les représentants de la Municipalité contrôlent la conformité de la construction réalisée aux plans et au permis de construire ainsi que la conformité aux diverses exigences légales et réglementaires, sur la base de l'expérience du plus expérimenté. Il n'existe pas de marche à suivre prédéfinie et il n'est pas établi de procès-verbal de visite.

En cas de travaux insuffisamment achevés, de mises en conformité nécessaires ou d'informations manquantes pour finaliser le contrôle de la construction, les éventuels correctifs ou documents à apporter sont communiqués oralement sur place aux constructeurs. Selon les cas, soit une deuxième visite est organisée avant de délivrer le permis d'habiter ou d'utiliser, soit le permis est délivré avec mention d'« exigences liées à la délivrance du permis ». Or, contrairement au permis de construire pour lequel la loi autorise le report de certaines modifications de minime importance (art. 117 LATC), il n'est pas prévu que le permis d'habiter ou d'utiliser, qui constitue la dernière étape d'autorisation de la construction, puisse être délivré avec des points en suspens.

Trois des quatre permis d'habiter ou d'utiliser audités comprenaient de telles exigences. Pour l'un des dossiers, il s'agissait de la pose d'un système de sécurisation des fenêtres au 1er étage, soit d'un élément de sécurité. Un délai de 2 mois a été laissé au constructeur pour la mise en conformité ; rien dans le dossier ne permet ensuite de constater que celle-ci a été effectuée. Cette manière de procéder n'est pas conforme à la loi et peut engager la responsabilité de la Municipalité, même si le

risque a pu être évalué comme faible et que les exigences en la matière étaient rappelées dans les conditions du permis de construire. Parmi les autres exigences figuraient la pose d'un pictogramme « feu » sur une armoire incendie, un apport de terre suffisant avant la plantation d'une haie et l'admission du plan de circulation par la DGMR. Aucune de ces exigences ne mentionne la base légale ou réglementaire la justifiant. En outre, l'exigence de la preuve par caméra du branchement conforme des eaux claires et usées, qui en faisait aussi partie, est dépourvue de base réglementaire.

#### **4.3.4. LA DÉCISION D'OCTROI OU LE REFUS DU PERMIS**

Lorsque les représentants de la Municipalité concluent que le permis d'habiter ou d'utiliser peut être délivré, le Greffe met le point à l'ordre du jour de la Municipalité. La Municipalité se prononce sur base du rapport oral effectué par ses représentants. Suite à la séance de Municipalité, le Greffe établit le permis d'habiter ou d'utiliser et le transmet aux constructeurs avec la facture de l'émolument administratif.

## 5. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT - LA DURÉE DES PROCÉDURES

### 5.1. LES DÉLAIS D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE

#### **LA GESTION DES DÉLAIS**

Hormis la durée de l'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'ordre<sup>24</sup>.

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.

La Commune de Rennaz n'a pas défini d'objectifs relatifs à la durée des procédures et ne s'est pas fixé de délais pour les différentes étapes du processus d'octroi. Comme beaucoup de communes, indépendamment de leur taille ou de leur organisation, la logique de travail est essentiellement celle du meilleur délai possible dès lors que le dossier est en mains de la Commune. Les séances hebdomadaires de la Municipalité permettent de traiter les dossiers sans délais. Aucun outil de suivi spécifique n'a été mis en place : le suivi des dossiers en cours s'effectue au travers de la « statistique de la construction » qui doit être complétée chaque trimestre pour le Canton. La Municipalité ne ressent pas le besoin d'établir la durée des procédures, vu le faible nombre de dossiers et l'absence de difficultés à ce niveau.

#### **LA DURÉE DES PROCÉDURES D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE**

A Rennaz, les projets sont mis à l'enquête publique dans un délai de 2 à 3 semaines à compter de la réception de la demande, 10 à 15 jours étant suffisants pour que la demande soit traitée par le greffe puis examinée par la Municipalité. L'enquête publique prend ensuite 1 mois, comme le prévoit la loi. Pour autant que la CAMAC délivre sa synthèse sans délai, la Municipalité décide de l'octroi ou du refus du permis dans les 10 jours qui suivent la fin de l'enquête publique, satisfaisant sans difficulté le délai légal de 40 jours. En l'absence d'oppositions et de délai de la CAMAC, la Municipalité de Rennaz se prononce ainsi en un peu moins de deux mois à compter du dépôt de la demande de permis. Le permis est ensuite établi par le greffe dans les 2 jours suivants mais délivré uniquement une fois que l'émolument administratif a été payé.

En comparaison avec d'autres Communes, la durée des procédures d'octroi des permis de construire est ainsi très rapide à Rennaz. Cette rapidité s'explique par l'organisation mise en place et par l'étendue des vérifications effectuées. En effet, alors que généralement la Municipalité se repose sur

---

<sup>24</sup> 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.

le travail fait par des services spécialisés ou des spécialistes externes, voire d'une Commission consultative, la Municipalité de Rennaz procède elle-même directement au contrôle des demandes de permis de construire, ce qui évite des étapes intermédiaires et des délais de traitement. Certains contrôles, potentiellement susceptibles de conduire à la nécessité de faire modifier le projet, ne sont en outre pas effectués (cf. chapitre 4.2).

## **5.2. LES DÉLAIS D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER**

### ***LA GESTION DES DÉLAIS***

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. Il s'agit d'un délai d'ordre.

Comme pour les permis de construire, la Municipalité de Rennaz ne ressent pas le besoin de mettre en place une gestion des délais vu le peu de dossiers traités par année. Elle n'a ainsi pas défini de délai particulier concernant l'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser. Elle traite les demandes de permis en fonction de l'annonce de la fin des travaux et ses séances hebdomadaires lui permettent de délivrer les permis sans délais. Aucun outil de suivi spécifique n'a été mis en place. En dehors des cas où un délai de mise en conformité a dû être fixé après une première visite de la construction, le suivi de l'avancement des dossiers s'effectue par le biais du renseignement trimestriel de la statistique de la construction.

### ***LA DURÉE DES PROCÉDURES D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER***

Les informations figurant dans les dossiers audités ne sont pas suffisantes pour pouvoir établir des statistiques complètes concernant la durée des procédures d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser. Plus particulièrement, en l'absence de traçabilité systématique des dates d'annonce de fin de travaux puis des visites sur place, la Cour n'a pas pu déterminer dans deux des dossiers quels avaient été les délais de la Commune pour procéder au contrôle des constructions puis décider de l'octroi ou du refus du permis d'habiter ou d'utiliser. Dans les deux autres dossiers examinés, la Cour a néanmoins pu observer que la décision municipale était intervenue dans un délai de 11 jours à compter de la date d'annonce de la fin des travaux.



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

### 6.1. LES TARIFS PRATIQUÉS

#### ***UNE BASE RÉGLEMENTAIRE INSUFFISANTE***

La perception par la Commune de Rennez d'émoluments administratifs en matière de police des constructions est régie par le Règlement communal du plan d'extension du 15 octobre 1980.

Cette base réglementaire est aujourd'hui insuffisante sur le plan du principe de légalité. 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 général et approuvé par le Département du Territoire et de l'Environnement (DTE). Le Conseil général, s'il le souhaite, peut en revanche déléguer la détermination des tarifs à la Municipalité, ce qui facilite notamment leur adaptation future.

#### ***UNE PRATIQUE TARIFAIRE QUI DIFFÈRE EN PARTIE DES TARIFS EN VIGUEUR***

Le tarif défini par le Règlement communal en vigueur prévoit un émolument unique, payable au moment de la remise du permis de construire, constitué d'une taxe forfaitaire de 1‰ de la valeur de construction (minimum CHF 20) à laquelle s'ajoutent les frais d'insertion dans les journaux<sup>25</sup>. En ce qui concerne les permis de construire délivrés en 2016 audités par la Cour, les émoluments administratifs facturés lors de l'octroi des permis de construire ont bien été établis strictement sur cette base. En revanche, dans le cas particulier de l'Hôpital Riviera-Chablais, la Municipalité, constatant qu'elle avait consenti un effort particulièrement important pour ce dossier, notamment pour la conciliation avec les opposants, a facturé ses heures, ses frais de déplacement et des frais de port en sus du forfait susmentionné. Non réglementaires, ces éléments ont dû être retirés de la facture suite à la contestation de celle-ci par le constructeur. L'ajout de ces montants entraine également en contradiction avec le principe d'équivalence des prestations compte tenu de l'importance de la taxe forfaitaire.

Des émoluments administratifs sont également perçus pour les permis d'habiter ou d'utiliser sans que ce soit prévu par le Règlement. Pour chaque permis, la Commune facture une taxe de base de CHF 20, majorée de CHF 10 par logement supplémentaire ou selon la taille du projet, ainsi que des frais d'un montant de CHF 10. Bien que ces montants soient très peu significatifs, ils sont perçus auprès des constructeurs sans base réglementaire valable.

La Cour relève par ailleurs que les conditions du permis de construire, compte tenu de la base réglementaire actuellement peu précise, prévoient que la taxe soit adaptée à la valeur ECA de la nouvelle construction. L'examen et la décision d'une telle adaptation n'étaient toutefois pas traçable dans les dossiers audités.

---

<sup>25</sup> L'art. 50 RPGA prévoit également la facturation du droit de timbre. Celui-ci a toutefois été aboli depuis.

## **UN PROJET DE NOUVEAU RÈGLEMENT MIS EN ATTENTE**

Suite à la contestation par l'Hôpital Riviera-Chablais des émoluments administratifs qui lui avaient été facturés (cf. ci-dessus), la Municipalité précédente avait établi un projet de nouveau *Règlement communal sur les émoluments administratifs* afin de renforcer les bases réglementaires pour éviter les litiges et optimiser ses tarifs. Le projet, qui avait été modifié sur la base des remarques formulées par le SDT lors de son examen préalable, a été adopté le 25 juin 2015 par le Conseil général. Le Règlement n'a toutefois ensuite pas été approuvé par le Département du Territoire et de l'Environnement (DTE). Les exigences du Canton jugées trop compliquées par la Municipalité puis le changement de législature ont conduit à la suspension du projet d'établissement d'un nouveau règlement. La Municipalité prévoit néanmoins désormais de se saisir à nouveau de cette question à l'occasion de la révision du PGA.

## **6.2. 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 des coûts et d'une pesée d'intérêts raisonnée de la part de la Municipalité sur les prestations à facturer ou non. Or, une telle analyse n'est pas disponible. Les tarifs en vigueur, qui datent de 1980, n'ont pas été mis en relation avec les coûts actuels des diverses prestations de la police des constructions et aucun objectif de couverture de ces coûts n'a jamais été défini.

## **6.3. LE DEGRÉ EFFECTIF DE COUVERTURE DES COÛTS**

### ***DES COÛTS ET DES REVENUS DE POLICE DES CONSTRUCTIONS INDÉTERMINÉS***

La Municipalité de Rennaz ne connaît pas les coûts et les revenus de sa police des constructions. Comme nombre de petites communes, elle ne dispose pas d'informations de gestion au-delà de ce que peut fournir sa comptabilité générale.

Les coûts et revenus de la police des constructions sont constitués de différents éléments qui n'ont ainsi à ce jour pas été chiffrés :

#### ***a) Coûts internes de traitement des dossiers de police des constructions***

Le temps consacré par la Secrétaire municipale, la Conseillère municipale en charge et la Municipalité aux dossiers de police des constructions n'est pas décompté. Les frais généraux imputables à la police des constructions sont très limités. Vu le nombre réduit de dossiers traités par année, les nombreuses autres tâches assumées en parallèle et la grande variabilité du temps consacré à un dossier selon les oppositions déposées, la Municipalité n'a pas été en mesure de fournir à la Cour une estimation des coûts des ressources consacrées à la police des constructions.

#### ***b) Honoraires de prestataires externes***

Les honoraires d'avocat liés au traitement des oppositions et ceux de l'urbaniste consulté pour certains dossiers ou aspects particuliers (cf. chapitre 3.1) sont comptabilisés dans la même rubrique que les honoraires liés à la planification du territoire (plan partiel d'affectation, plan

général d'affectation) ou à d'autres affaires de la Commune (fiduciaire, affaires juridiques). Le montant des honoraires liés au traitement des oppositions peut varier significativement selon les cas.

*c) Frais d'enquête*

Les frais d'insertion des avis d'enquête dans le journal sont comptabilisés conjointement avec les différents frais de journaux (abonnements et annonces diverses).

*d) Emoluments administratifs relatifs à la police des constructions*

Les émoluments administratifs facturés aux constructeurs pour les différents permis sont quant à eux comptabilisés avec les émoluments encaissés par la Commune dans d'autres domaines (ex : notifications des commandements de payer, ordonnances pénales en matière de circulation routière).

Sans information quant aux coûts internes de la police des constructions, il n'est pas possible de déterminer, ou même d'estimer, le taux de couverture des coûts de la police des constructions de la Commune de Rennaz.

La taxe réglementaire de 1‰ n'a jamais été adaptée depuis 1980 malgré un accroissement du nombre et de la complexité des exigences légales applicables aux constructions<sup>26</sup> mais la structure organisationnelle de la Commune est très légère et tous les contrôles requis par la loi ne sont pas effectués (cf. chapitre 4). Le temps consacré au traitement des oppositions et les honoraires d'avocats y relatifs restent les principaux facteurs pouvant impacter la couverture des coûts d'une procédure d'autorisation.

***DES PRINCIPES DE COUVERTURE DES COÛTS ET D'ÉQUIVALENCE DES PRESTATIONS NON RESPECTÉS***

Malgré l'impossibilité d'établir le taux de couverture des coûts de la police des constructions de la Commune de Rennaz, il ressort de l'analyse du tarif en vigueur et des émoluments facturés pour les dossiers audités que le respect des principes juridiques de couverture des coûts et d'équivalence des prestations n'est pas assuré.

La jurisprudence impose le respect du principe de couverture des coûts au niveau de la branche d'activité et non de chaque dossier, ce qui autorise une certaine compensation entre les déficits et excédents des différentes procédures. Le taux de couverture de la police des constructions ne peut toutefois pas excéder, ou seulement de très peu, le 100%. En vertu du principe d'équivalence des prestations, la taxe perçue auprès d'un constructeur doit par ailleurs rester proportionnée à la prestation fournie.<sup>27</sup> Or, l'absence de plafond fixé à la taxe de 1‰ a pour effet de ne pas limiter le montant de l'émolument forfaitaire. Cette taxe peut ainsi dépasser de manière significative le coût réel de la prestation fournie en cas de projet de construction avec un coût de construction élevé, ce qui a été le cas avec le dossier de l'Hôpital Riviera-Chablais.

Dans ce dossier, l'application du tarif en vigueur mais aussi la facturation de frais en sus de la taxe forfaitaire (cf. chapitre 6.1) a conduit à la facturation d'un émolument largement disproportionné. En

---

<sup>26</sup> Le taux de 1‰ prévu par le Règlement de Rennaz est un taux qui apparaît fréquemment dans les règlements communaux les plus anciens.

<sup>27</sup> Taxe forfaitaire : CHF 189'000, auxquels se sont ajoutés les frais d'enquête de CHF 1'811

effet, lors de l'octroi du permis de construire de l'Hôpital, la Municipalité a facturé un montant de CHF 313'904.75, dont CHF 27'093.60 pour des indemnités et dépens (déplacements, frais de repas) de la Municipalité et des frais de port. Fort de l'avis juridique pris auprès du SDT, l'Hôpital a contesté la facture, tant au niveau du libellé que de son montant, au motif que les principes de couverture des coûts et d'équivalence des prestations n'étaient pas respectés. Après avoir rencontré la Municipalité, l'Hôpital a accepté de payer, « pour solde de tout compte » et malgré le fait que le montant lui paraisse ne pas respecter le principe d'équivalence, un émolument de CHF 190'811.15 correspondant à une application « à la lettre » du tarif réglementaire après correction de la base de calcul (CFC 2). Considérant que d'une part la Municipalité avait chiffré le temps qu'elle a consacré aux séances d'information et de conciliation à CHF 24'255 et que d'autre part les plafonds prévus par les communes varient de CHF 2'500 à CHF 20'000<sup>28</sup>, la Commune de Rennaz a réalisé avec cette construction un bénéfice de l'ordre de plus de CHF 150'000..

---

<sup>28</sup> Sur la base d'un échantillon de 75 communes disposant d'un tarif forfaitaire pour ses émoluments administratifs de police des constructions, dont 20 ont défini un plafond maximum pour l'émolument.

## 7. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT

### 7.1. LE PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE

---

*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 Commune de Rennaz ne s'est pas dotée des compétences techniques et juridiques nécessaires pour procéder à l'ensemble des vérifications de conformité nécessaires à l'octroi des permis de construire. Elle a la possibilité de faire appel à certaines ressources pour la soutenir dans l'examen des demandes de permis de construire mais elle ne dispose pas d'une solution durable et complète lui garantissant dans tous les cas la maîtrise des nombreux aspects techniques, en particulier ceux nécessitant des connaissances spécifiques, et juridiques d'une construction. La gestion du risque de conflits d'intérêts, qui se limite pour l'heure au principe de récusation des Conseillers municipaux prévu par la loi, est en outre à renforcer pour garantir en tout temps l'objectivité des contrôles.

En l'absence de traçabilité des vérifications effectuées, tant par le Greffe que par la Municipalité, la Cour n'a pu déterminer si, dans les domaines qu'elle avait sélectionnés, les contrôles requis par la loi ont été effectués avant l'octroi des permis de construire, si l'argumentation nécessaire a été développée pour les questions faisant appel à l'interprétation et si, le cas échéant, les mesures nécessaires ont été prises pour mettre les projets en conformité. Selon les indications qui lui ont été transmises, les dispositions du Règlement communal des constructions sont vérifiées. L'examen du choix des teintes de façades et des toitures fait toutefois exception. Les dispositions de droit cantonal concernant la salubrité, la suppression des barrières architecturales et, en lien avec le refus de la Municipalité de mandater un bureau spécialisé, l'utilisation rationnelle de l'énergie ne font en revanche pas l'objet de vérifications de la part de la Commune. Dans ce dernier cas, la déclinaison par la Municipalité de toute responsabilité en la matière par le biais d'une mention dans les conditions du permis de construire ne la dédouane en rien. Concernant l'obtention des autorisations spéciales et autres approbations cantonales, le Greffe est chargé de vérifier la cohérence du questionnaire général avec le projet, ce qui doit assurer l'identification des autorisations nécessaires et déclencher la consultation des services concernés, mais ensuite la Municipalité laisse à la CAMAC la responsabilité d'obtenir les autorisations nécessaires. Il découle de ce qui précède que la Municipalité décide de l'octroi du permis de construire sans avoir l'assurance que le projet de construction soit conforme à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables, contrairement à ce qui requièrent les art. 17 et 104 LATC.

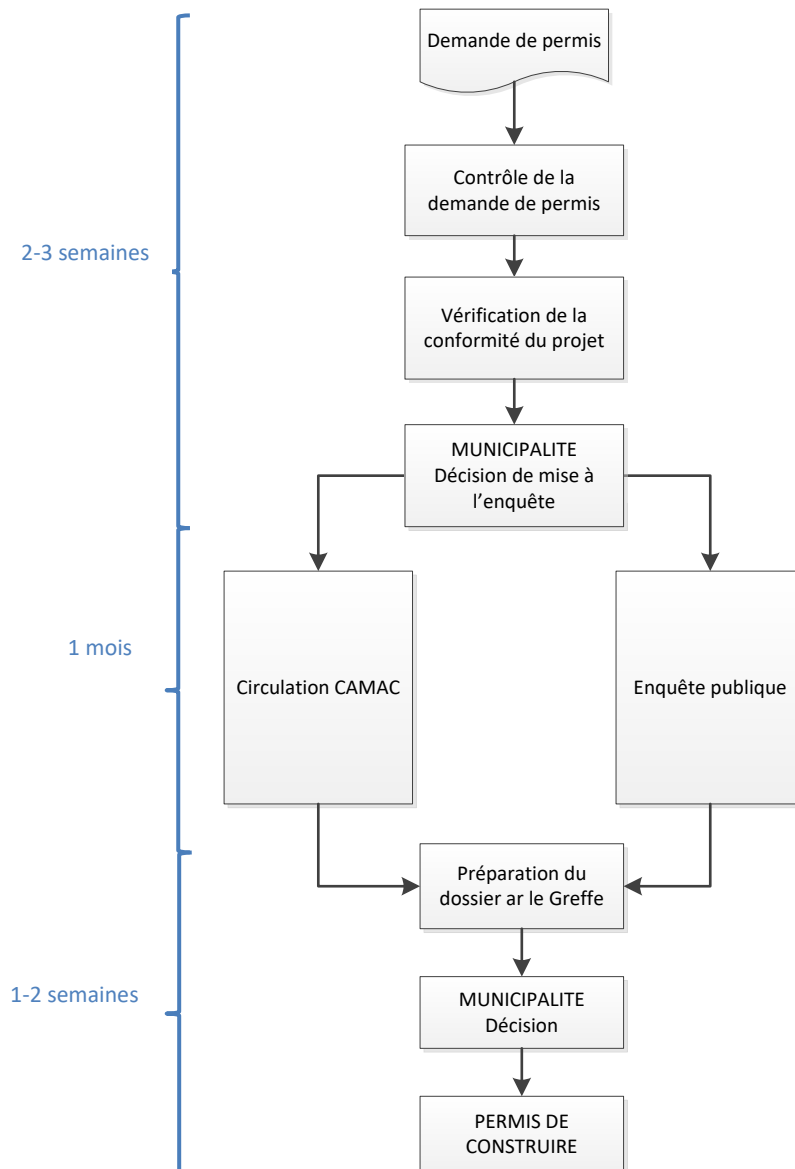
Même si la mention de la base légale et réglementaire qui les fonde serait souhaitable, la Municipalité assortit les permis de construire de conditions qui permettent de rappeler aux constructeurs leurs obligations. Bien que ce ne soit pas nécessaire, cette pratique peut dans une certaine mesure favoriser la réalisation de travaux conformes. En revanche, en retenant la délivrance des permis à la satisfaction de certaines demandes telles que le paiement de l'émolument puis en conditionnant leur entrée en vigueur au renvoi d'un exemplaire signé par les constructeurs, la Municipalité de Rennaz pose à ces derniers des exigences sans base légale.

## DURÉE DU PROCESSUS

Compte tenu de l'organisation mise en place, le processus d'octroi des permis de construire de la Commune de Rennaz est simple, ce qui permet un traitement rapide des demandes de permis de construire. La durée des procédures est surtout influencée par l'existence ou non d'oppositions et par le délai de remise de la synthèse des autorisations cantonales par la CAMAC.

Les demandes de permis sont mises à l'enquête publique dans un délai de 2 à 3 semaines à compter du dépôt de la demande, puis, dès lors que les résultats de l'enquête publique ont été traités et que la synthèse CAMAC a été obtenue, la Municipalité décide de l'octroi du permis de construire dans les 10 jours. Un permis de construire peut ainsi être délivré en 2 mois.

Figure 7 - Schéma du processus d'octroi des permis de construire et des délais moyens observés



Source : Cour des comptes

Il convient en outre de relever que les projets présentés aux tiers dans le cadre de l'enquête publique ont été validés par l'Autorité. Dans le cas où le projet soulève des oppositions, la Municipalité s'engage ensuite dans la conciliation entre les opposants et le constructeur afin d'obtenir le retrait

des oppositions, évitant ainsi le risque qu'une procédure de recours prolonge le délai de réalisation du projet pour le constructeur.

### **CONCLUSION**

Le processus d'octroi des permis de construire mis en place par la Commune de Rennaz permet l'octroi des autorisations dans les meilleurs délais mais doit être renforcé, notamment par la dotation en compétences techniques et juridiques suffisantes pour pouvoir garantir la conformité de chaque projet de construction à toutes les dispositions légales et réglementaires applicables (cf. chapitre 8 « Conclusions et recommandations »).

## **7.2. LE PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER**

---

*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 délivrance d'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 tout particulièrement que l'effort se poursuive par le contrôle de conformité des constructions.

Même si depuis l'été 2017 elle indique avoir recours au technicien d'une Commune voisine ainsi qu'à un spécialiste en matière de protection contre l'incendie pour la soutenir dans cette tâche, la Commune de Rennaz ne dispose pas de toutes les compétences nécessaires au suivi de l'exécution des travaux et au contrôle des constructions en vue de l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser. En particulier, aucun spécialiste des questions énergétiques n'est impliqué dans le contrôle de la conformité des constructions. Le respect des dispositions y relatives ne peut dès lors pas, respectivement pas suffisamment, être contrôlé. Comme pour les permis de construire, la déclinaison par la Municipalité de toute responsabilité en la matière par le biais d'une mention dans les conditions du permis de construire ou le rappel aux constructeurs de leurs obligations ne la dédouane en rien.

Afin de permettre à la Commune de procéder aux contrôles requis par la loi, les constructeurs reçoivent, en annexe des permis de construire, des cartes de contrôle destinées à informer celle-ci de l'achèvement des étapes des travaux devant être contrôlées (ex : raccordement des canalisations) ou à lui remettre les documents nécessaires à ce contrôle (ex : attestation d'implantation du géomètre). Le suivi de l'exécution des travaux n'est toutefois actuellement pas suffisant. Les constructeurs ne renvoient pas toujours les cartes de contrôle. La Commune reste attentive à l'évolution des chantiers mais n'effectue pas de suivi systématique de l'avancement des travaux des projets en cours et de contrôles sur le terrain, ce qui ne permet pas de garantir l'exécution de ces contrôles en temps opportun. Le contrôle de la conformité des constructions est concentré sur la visite de fin de travaux.

Or, le défaut de suivi durant les travaux peut également avoir pour effet que les écarts entre la construction et les plans autorisés soient identifiés uniquement au moment de la visite finale. Il peut alors être difficile, en raison du principe de proportionnalité, d'obtenir la mise en conformité des aspects concernés. Enfin, en l'absence d'un suivi systématique et régulier de l'avancement des travaux, la Commune ne peut pas s'assurer que, conformément à l'art. 128 LATC, les locaux ne soient pas occupés avant l'autorisation de la Municipalité, sans que la salubrité et la sécurité n'aient été confirmées.

La documentation figurant dans les dossiers ne permet pas de confirmer l'exécution des différents contrôles. La culture orale de travail conduit également la Municipalité à décider de l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser sans avoir confirmation des éléments contrôlés et de leur conformité aux exigences légales et réglementaires, notamment à celles relatives à la salubrité et à la sécurité. Les permis d'habiter ou d'utiliser sont dans certains cas délivrés avec des réserves, y compris sur des aspects de sécurité, ce qui est contraire aux conditions d'octroi fixées par la loi. Les bases légales de ces réserves ne sont par ailleurs pas mentionnées et aucune voie de recours n'est prévue.

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

En l'absence de données suffisantes, il n'est pas possible d'établir de statistiques de durée des procédures d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser. Il ressort néanmoins de l'audit qu'à la différence de nombreuses autres communes vaudoises, la Municipalité de Rennaz est en mesure, de tenir le délai de 15 jours prévu par la loi.

### **CONCLUSION**

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser de la Commune de Rennaz n'assure pas la vérification de la conformité à toutes les exigences légales et réglementaires applicables. Les permis d'habiter ou d'utiliser sont délivrés rapidement après la demande des constructeurs mais un suivi plus systématique de l'avancement des travaux est nécessaire afin d'éviter que les locaux ne soient occupés avant la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser (cf. chapitre 8 « Conclusions et recommandations »).

## **7.3. L'OPTIMISATION DES TARIFS DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS ET CONTRIBUTIONS DE REMPLACEMENT**

---

*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 ?*

---

La disposition réglementaire régissant actuellement la facturation des émoluments administratifs ne satisfait pas le principe de légalité fixé par la jurisprudence. En outre, le tarif actuel, en vigueur depuis 1980, n'est manifestement pas adapté aux prestations fournies aujourd'hui par la Commune. Bien qu'étant de faible importance et relevant d'une pratique constante, des émoluments administratifs sont actuellement facturés pour les permis d'habiter ou d'utiliser sans base réglementaire.



Dans le but de pouvoir facturer des émoluments administratifs en adéquation avec les efforts consentis par la Municipalité et d'éviter la contestation de ses factures grâce à une base réglementaire plus solide, la Municipalité a entrepris d'établir un Règlement sur les émoluments administratifs. Elle ne s'est toutefois pas déterminée sur le taux de couverture des coûts qui devrait être atteint, soit sur la question de savoir quelle part des coûts devrait être financée respectivement par les bénéficiaires des prestations (émoluments) ou par la collectivité (impôt). Elle ne connaît pas les coûts de ses prestations de police des constructions et par conséquent pas non plus leur degré de couverture actuel par les émoluments administratifs. Selon la complexité et les problèmes soulevés, le choix de la tarification forfaitaire peut impliquer une sous-couverture des coûts. L'absence de limite maximum au montant de l'émolument forfaitaire peut contrebalancer ces cas de figure mais également conduire au calcul d'émoluments administratifs disproportionnés en regard de la prestation fournie. Ce fut le cas avec l'émolument perçu pour le permis de construire de l'Hôpital Riviera-Chablais, émolument qui remet par ailleurs en cause le respect des principes de couverture des coûts et d'équivalence définis par la jurisprudence.

## 8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Cour formule cinq recommandations dans le but de garantir la conformité des constructions soumises à autorisation à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables, mais aussi 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. Il appartient à la Municipalité de statuer selon le droit en vigueur et de le faire appliquer. La Municipalité engage sa responsabilité par ses décisions d'octroi ou de refus des permis. Il est dès lors impératif, qu'elle se dote des compétences nécessaires pour procéder aux contrôles requis, qu'elle s'assure de leur exécution et qu'elle puisse prendre ses décisions en toute connaissance de cause. Le volume réduit de l'activité tout comme son financement, qui peut être assuré par la perception des émoluments, ne peuvent justifier de renoncer à effectuer certains contrôles. La vérification de la légalité des constructions ne doit pas se reporter de fait sur des tiers (voisins, AVACAH, CAMAC). La Municipalité de Rennaz doit assumer la mission de police des constructions que lui confère la loi.

#### **1. Se doter des compétences techniques et juridiques nécessaires à la mission de police des constructions**

##### **Constatation n° 1**

La Commune de Rennaz ne dispose pas des compétences techniques et juridiques nécessaires pour procéder à l'ensemble des vérifications requises pour octroyer les permis de construire et d'habiter ou d'utiliser. Il en découle des lacunes dans les vérifications de la légalité des constructions, notamment concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie, et un risque de délivrer des permis qui ne remplissent pas les conditions légales.

##### **Recommandation n° 1**

Afin d'être en mesure de remplir sa mission légale de police des constructions et assurer la légalité des constructions à Rennaz, se doter des compétences nécessaires au contrôle du respect de l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables aux demandes d'autorisation de construire par le biais d'une solution durable adaptée au volume d'activité de la Commune.

## **2. 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**

---

La conformité à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires doit être établie non seulement au moment d'autoriser le projet de construction (permis de construire) mais aussi lorsque la construction est terminée (permis d'habiter ou d'utiliser), pour que la Municipalité remplisse ses obligations mais surtout pour garantir l'application effective des lois et règlements. Or, selon les domaines, les vérifications de la légalité du projet et/ou de la construction soit ne peuvent pas être confirmées, soit ne sont pas ou pas complètement effectuées :

- *Mesure de l'utilisation du sol et autres conditions de construction, raccordement des canalisations, aménagement des places de stationnement, aménagements extérieurs, esthétique et intégration des constructions* : les vérifications effectuées ne sont pas traçables
- *Salubrité, suppression des barrières architecturales et utilisation rationnelle de l'énergie* : aucun contrôle n'est effectué concernant les dispositions légales et réglementaires applicables dans ces domaines ; la condition assortissant le permis de construire par laquelle la Municipalité entend décliner toute responsabilité concernant l'application des exigences LVEne ne peut la dispenser d'effectuer les contrôles requis par la loi
- *Sécurité et protection contre l'incendie* : des contrôles sont effectués, dans les limites des compétences techniques disponibles ; la documentation présente dans les dossiers ne permet pas de constater que la sécurité des lieux a été vérifiée avant l'occupation des locaux et établie lors de l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser ; des permis d'habiter ou d'utiliser peuvent être délivrés avec des réserves sur des aspects sécuritaires
- *Obtention des autorisations spéciales et autres approbations cantonales* : le contenu de la demande de permis de construire doit être vérifié par le Greffe mais la Municipalité n'a pas mis en place de contrôle de l'obtention de toutes les autorisations spéciales et autres approbations cantonales ; elle se repose sur la CAMAC.

En raison d'une culture de travail orale, les dossiers ne font pas état des contrôles effectués et de l'argumentation retenue par la Commune sur les aspects nécessitant une appréciation, tels que la détermination du besoin en places de stationnement ou l'appréciation de l'esthétique et de l'intégration des bâtiments. Or, disposer d'une argumentation solide permet de motiver efficacement une levée d'oppositions et limiter ainsi le risque d'un recours mais aussi de disposer des éléments de réponse nécessaires pour la CDAP le cas échéant. A l'issue du processus, la Municipalité n'est pas assurée, pour chaque dossier, de l'exécution de l'ensemble des contrôles requis par la loi et de la légalité de la construction.

Enfin, la gestion du risque de conflits d'intérêts, qui se limite pour l'heure au principe de récusation des Conseillers municipaux prévu par la loi, doit être renforcée pour garantir au mieux l'objectivité des contrôles.

### **Constatation n° 2**

Au moment de décider de l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, la Municipalité n'a pas l'assurance suffisante que les projets déposés, respectivement les constructions réalisées, sont conformes à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables. Dans certains domaines (salubrité, suppression des barrières architecturales, sécurité, protection contre l'incendie, utilisation rationnelle de l'énergie), les contrôles nécessaires ne sont pas ou pas complètement effectués. L'argumentation retenue lors de l'examen des aspects qui nécessitent une appréciation (besoin en places de stationnement, esthétique et intégration des constructions) n'est pas traçable. La gestion du risque de conflits d'intérêts n'est pas suffisamment développée. 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° 2**

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 les contrôles à effectuer pour vérifier la conformité des constructions à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables et requérir systématiquement la traçabilité de leur exécution
- b) renforcer la gestion des risques de conflits d'intérêts.

## **3. Renforcer le suivi de l'avancement des travaux**

### **Constatation n° 3**

Le suivi par la Municipalité de l'avancement des travaux est essentiellement fondé sur les annonces faites par les constructeurs. Le contrôle de la légalité des constructions en vue de l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser se concentre sur la visite de fin de travaux. Le suivi de l'avancement des travaux mis en place par la Municipalité n'est pas suffisamment serré pour lui permettre de demander en temps opportun, le cas échéant, la mise en conformité des travaux et de connaître l'avancement des travaux. Malgré les courts délais d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser, il est possible que des locaux soient occupés sans autorisation.

### **Recommandation n° 3**

Afin de permettre l'exécution en temps opportun des contrôles à effectuer durant les travaux et réduire le risque que les locaux ne soient pas conformes ou soient occupés avant la délivrance du permis, renforcer le suivi de l'avancement des travaux.

## AMÉLIORER L'INFORMATION AUX PARTIES CONCERNÉES

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

#### Constatation n° 4

Le contrôle du choix des teintes de façades et des matériaux est effectué 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° 4

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

## POUR AMÉLIORER LA GESTION DE L'ACTIVITÉ DE POLICE DES CONSTRUCTIONS

### 5. Réviser les tarifs et se doter d'une base réglementaire adaptée

#### Constatation n° 5

La base réglementaire actuelle relative à la facturation des émoluments administratifs aux constructeurs ne permet pas de respecter le principe de légalité défini par la jurisprudence. Le tarif en vigueur, qui n'a pas été révisé depuis plus de trente ans, n'est pas adapté aux prestations fournies aujourd'hui. Des émoluments administratifs, de faible importance, sont perçus pour les permis d'habiter ou d'utiliser sans base réglementaire valable. Le coût des prestations de police des constructions et leur degré de couverture par les émoluments ne sont pas établis. La perception d'un émolument administratif disproportionné par rapport à la prestation pour le projet de l'Hôpital Riviera Chablais a entraîné une violation des principes de couverture des coûts et d'équivalence définis par la jurisprudence.

#### Recommandation n° 5

Optimiser le tarif des émoluments administratifs en matière de police des constructions 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 couvrir les coûts de la police des constructions par les émoluments administratifs sans dégager de bénéfice
- b) Etablir 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.

## 9. REMARQUES DE LA MUNICIPALITÉ DE RENNAZ

La Municipalité de Rennaz n'a formulé aucune remarque.

## ANNEXES

Annexe I : Autorisation des constructions de minime importance .....	50
Annexe II : Exemple de permis de construire .....	51
Annexe III : Exemple de permis d'habiter ou d'utiliser .....	56
Annexe IV : La Cour des comptes en bref .....	57

## 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 »**<sup>29</sup> 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 **délai** de 30 jours, si le projet de construction ou de démolition nécessite une autorisation<sup>30</sup> (art. 103 al. 5 LATC). Si ce n'est pas le cas, elle délivre une **autorisation municipale de construire**.

---

<sup>29</sup> 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)

<sup>30</sup> Pour les projets en zone à bâtir, la Municipalité consulte le SIPAL lorsque les bâtiments sont inscrits à l'inventaire ou présentant un intérêt local (art. 103 al. 5 LATC)



## ANNEXE II : EXEMPLE DE PERMIS DE CONSTRUIRE



COMMUNE DE RENNAZ

### PERMIS DE CONSTRUIRE

CAMAC No :

ENQUÊTE No

Coordonnées :

Parcelle no :

ECA no :

Délivré à : (propriétaires)

Auteur des plans :

Adresse du projet :

Genre de construction : Changement d'affectation (rez-de-chaussée), création

Enquête ouverte du : au

**Conditions générales :** Le permis est délivré sous réserve des droits des tiers, des dispositions légales cantonales et communales relevant de la police des constructions, de la protection des eaux et des lois et règlements particuliers, et aux conditions de la correspondance échangée. Il est valable deux ans dès ce jour. **Aucune modification ne peut être apportée au projet sans l'autorisation de la Municipalité.** Le cas échéant, les cartes de contrôle incluses sont à retourner en temps opportun au greffe municipal. Le permis d'habiter ou d'utiliser sera demandé au moment voulu.

#### **Autorisations spéciales et conditions particulières fixées par les instances cantonales et faisant partie intégrante du présent permis**

Voir annexe I – Synthèse CAMAC du

#### **Conditions générales et spéciales communales**

Voir annexe II – Conditions générales et spéciales communales

#### **Conditions spéciales liées à l'intervention de tiers**

Néant

#### **Remarques**

Néant

**Taxes réglementaires :** Fr. 20.00

**Frais spéciaux :** Fr. 250.00

**Total :** Fr. 270.00

Montant réglé en date du 31.08.2016

Rennaz, le 27 juillet 2016

Au nom de la Municipalité  
Le Syndic La Secrétaire

Ch. Monnard B. Vogel



#### **Annexes :**

- Plans en retour
- Prescriptions et autorisations spéciales
- Cartes de contrôle

#### **Distribution :**

- Architecte ou propriétaire
- Agence de district ECA
- Boursière
- Classeur enquêtes
- Dossier enquête

Enquêtes -

- permis construire



COMMUNE DE RENNAZ

**ANNEXE 1**


**au permis de construire no 2016/**

délivré à : ..... – 1847 RENNAZ

**Autorisations spéciales et conditions particulières fixées par  
les instances cantonales et faisant partie intégrante du permis  
de construire**

1847 Rennaz, le 27 juillet 2016

**Au nom de la Municipalité**  
**Le Syndic** ..... **La Secrétaire**  
**Ch. Monnard** ..... **B. Vogel**



Un exemplaire de ce document est à retourner dûment contresigné au  
Greffe municipal – Route d'Arvel 10 – 1847 Rennaz.

Le permis de construire ne deviendra effectif qu'après retour d'un jeu  
de copies et de ses annexes au greffe municipal dûment contresignées  
par le propriétaire ou son mandataire.

**Attestation de réception par le propriétaire ou son mandataire**

.....



COMMUNE DE RENNAZ

**ANNEXE 2**

**au permis de construire no 2016/**

délivré à : ..... – 1847 RENNAZ

**Conditions générales et spéciales communales**

1847 Rennaz, le 27 juillet 2016

Au nom de la Municipalité  
Le Syndic ..... Le Secrétaire

Ch. Monnard ..... Vogel



Un exemplaire de ce document est à retourner dûment contresigné au Greffe municipal – Route d'Arvel 10 – 1847 Rennaz

Le permis de mise en conformité ne deviendra effectif qu'après retour d'un jeu de copies et de ses annexes au Greffe municipal dûment contresignées par le propriétaire ou son mandataire.

**Attestation de réception par le propriétaire ou son mandataire :**

.....

**Annexe 2 au permis de construire no 2016/**

**CONDITIONS GÉNÉRALES ET SPÉCIALES COMMUNALES**

- Le permis de mise en conformité ne deviendra effectif qu'après le retour d'un jeu de copies de ses annexes au greffe municipal dûment contresignées par le propriétaire ou son mandataire.
- Le montant de la taxe du permis sera adapté à la valeur ECA de la nouvelle construction.
- Les travaux seront exécutés conformément au dossier soumis à l'enquête publique.  
Le bénéficiaire du permis ou son représentant avisera le greffe municipal de toutes dispositions prises en cours de construction et qui ne figureraient pas dans le dossier d'enquête.
- **Conformément aux articles 124 LATC et 76RATC, la Municipalité exige que la direction des travaux soit assumée par un mandataire professionnellement qualifié.**  
**Lors du début des travaux, le maître de l'ouvrage indiquera le nom et les qualités professionnelles de ce mandataire.**
- **La commune de Rennaz décline toute responsabilité concernant le formulaire de justification globale « Énergie » tant sur son contenu que sur son application dans la construction.**
- Le permis de mise en conformité concerne également les aménagements extérieurs tels que figurés sur les plans.
- **Le bénéficiaire du permis ou son mandataire avisera le greffe municipal suffisamment tôt, soit par écrit, soit par téléphone (021/960.19.39 de 07h30 à 11h00)**  
**- au début des travaux**  
**- à l'achèvement des travaux.**
- L'implantation de la construction sera effectuée par un géomètre officiel, une attestation de conformité sera transmise au service des travaux.
- Le système séparatif des eaux claires et des eaux usées sera exécuté ; diamètre 20 cm minimum ; tuyau étanche pour les eaux usées.  
**Une preuve de la mise en séparatif devra être réalisée par caméra et le film transmis à la Municipalité.**  
Le greffe municipal (tél. : 021/960.19.39) sera avisé à temps de l'exécution des travaux pour le contrôle à ciel ouvert des canalisations et de leurs raccordements.  
Les taxes de raccordement aux canalisations d'eau et d'épuration communales feront l'objet de factures ultérieures.
- Toutes les précautions usuelles doivent être prises lors de la pose des échafaudages.

- La teinte extérieure des façades (exemple suffisamment dimensionné) et autres éléments ainsi que des toitures (tuiles – plaques – etc.) seront soumises préalablement et suffisamment tôt au greffe municipal.
- Nous vous rappelons les prescriptions AEAI sur la prévention des incendies édictées par l'Établissement Cantonal d'Assurance contre l'incendie (ECA) à Pully.
- Mesures de sécurité intérieure et extérieure  
Les rampes d'escaliers, les galeries accessibles aux bâtiments, les balustrades des balcons, terrasses, garages, etc. auront une hauteur de 100 cm au moins. L'écartement entre les barreaux ou les filières ne doit pas être inférieur à 12 cm. (réf. : normes SIA 358).
- Les déchets de chantier seront triés avant leur acheminement dans les centres de récupération ou de décharge dûment autorisés, selon la directive cantonale DCPE 871.
- A la fin des travaux, le propriétaire ou son mandataire prendra contact avec le greffe municipal afin de procéder à **une visite technique** préalable au permis d'exploiter/utiliser en présence de tous les services communaux concernés et ceci impérativement **avant l'entrée** des propriétaires ou des locataires.
- Tous renseignements complémentaires peuvent être obtenus auprès du greffe municipal (tél. : 021/960.19.39 de 07h30 à 11h00).
- **Les présentes décisions et les conditions éventuelles dont elles sont assorties peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal - Cour de droit administratif et public, Av. Eugène-Rambert 15, 1014 LAUSANNE.**

Le recours s'exerce **par écrit dans les 30 jours** dès la communication de la décision attaquée. Il est adressé à l'autorité de recours. L'acte de recours doit être signé et indiquer les conclusions et motifs de recours. La décision attaquée est jointe au recours. Le recours est accompagné, le cas échéant, de la procuration du mandataire.

En cas de rejet du recours, les frais d'instruction et un émolument peuvent être mis à la charge du recourant.

ANNEXE III : EXEMPLE DE PERMIS D'HABITER OU D'UTILISER



COMMUNE DE RENNAZ

PERMIS D'HABITER / EXPLOITER / UTILISER

CAMAC No

ENQUÊTE No

Coordonnées :

No parcelle :

No ECA :

Délivré à (propriétaire) :

Auteur du projet  
ou mandataire :

Genre de construction : Villa  
places de parc non couvertes

Enquête ouverte du : au

Nombre d'appartements :

1 pièce	:	
2 pièces	:	
3 pièces	:	
4 pièces	:	-2-
5 pièces	:	
6 pièces	:	

EXIGENCES LIÉES À LA DÉLIVRANCE DU PERMIS

1. Terrasses Nord : mettre de la terre en suffisance pour arriver à 90 cm avant plantation d'une haie serrée.
2. Fournir un plan d'exécution des services avec preuve du raccordement des eaux usées par caméra.

Taxe : Fr. 30.00  
Frais : Fr. 10.00  
Total : Fr. 40.00 réglé le 14 mars 2016

Rennaz, le 9 mars 2016

Au nom de la Municipalité  
Le Syndic La Secrétaire

Ch. Monnard B. Vogel



Distribution :

- Architecte ou propriétaire
- Registre Foncier
- Dossier d'enquête
- Classeur d'enquête
- Boursière

Enquêtes –

– permis habiter

ADMINISTRATION COMMUNALE – Route d'Arvel 10 – 1847 RENNAZ

Tél. ++41 (0)21.960.19.39 le matin de 07h30 à 11h00 et l'après-midi de 14h00 à 16h00  
Fax ++41 (0)21.968.16.27  
E-mail : administration@rennaz.ch

## ANNEXE IV : LA COUR DES COMPTES EN BREF

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

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter, à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également proposer un mandat spécial à la Cour, qui peut y donner suite ou non.

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

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

Les **rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations. Ils comprennent également les remarques de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour. L'entité contrôlée doit indiquer à la Cour **quelles suites** elle donne aux recommandations de la Cour.

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

**Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes.** Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne  
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)