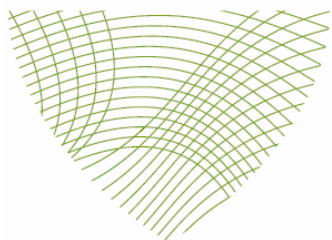


COUR DES  
COMPTES  
CANTON DE VAUD



**Cour des comptes  
du canton de Vaud**

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

*Audits des processus communaux et de la CAMAC*



**Rapport n°73**

**du 28 septembre 2021**

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

**Image de couverture :** [@fotomelia.com](https://www.fotomelia.com)

# TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées .....	3
Glossaire .....	4
<b>1. Contexte et objectifs de l'audit .....</b>	<b>5</b>
1.1. Pourquoi un audit de l'octroi des autorisations de construire ?.....	5
1.2. Les autorisations de construire en zone à bâtir .....	6
1.3. Les objectifs et le périmètre de l'audit.....	9
<b>2. Améliorer les conditions cadres .....</b>	<b>13</b>
2.1. Dématérialiser les dossiers.....	13
2.2. Renforcer les bases de décisions municipales et piloter la police des constructions .....	16
2.2.1. Mobiliser toutes les compétences nécessaires.....	16
2.2.2. Gérer le risque de conflits d'intérêts .....	20
2.2.3. Mieux garantir l'exécution des contrôles de la légalité du projet .....	22
2.2.4. Disposer d'outils informatiques adaptés .....	25
2.2.5. Orienter la gestion de la police des constructions sur la performance .....	26
2.3. Permettre à la CAMAC de contribuer à la performance globale du processus .....	27
2.3.1. Mieux définir ses responsabilités.....	27
2.3.2. Renforcer la gestion de ses ressources .....	33
2.3.3. Améliorer la qualité des directives internes .....	35
2.3.4. Assurer une meilleure traçabilité des données .....	37
2.3.5. Mieux piloter ses activités.....	39
<b>3. Améliorer la performance globale des procédures d'octroi des permis de construire.....</b>	<b>41</b>
3.1. Un processus de compétence communale dans lequel intervient le canton .....	41
3.2. Renforcer les contrôles de la légalité des projets .....	43
3.2.1. Renforcer les contrôles formels en vue de l'enquête publique.....	43
3.2.2. Systématiser les contrôles de conformité .....	45
3.2.3. Optimiser l'obtention des autorisations spéciales.....	50
3.2.4. Assurer des bases suffisantes à la décision municipale .....	57
3.3. Accélérer les procédures en impliquant les acteurs .....	59
3.3.1. Une durée des procédures optimisable.....	59
3.3.2. Réduire les va-et-vient entre constructeurs et autorités .....	61
3.3.3. Optimiser le processus communal.....	63

3.3.4. Optimiser la circulation cantonale .....	65
<b>4. Prendre conscience de l'importance du permis d'habiter .....</b>	<b>71</b>
4.1. Un processus en deux phases de compétence communale .....	71
4.2. Assurer la conformité effective de la construction .....	71
4.2.1. Développer les contrôles en cours de travaux.....	71
4.2.2. Mieux définir les contrôles finaux.....	76
4.2.3. Tenir compte des risques lors de l'octroi du permis d'habiter .....	77
4.3. Optimiser les délais d'octroi des permis .....	80
4.3.1. Un délai d'ordre rarement tenu.....	80
4.3.2. Optimiser le processus communal.....	80
4.3.3. Définir la demande de permis d'habiter .....	82
<b>5. Gérer plus activement les émoluments administratifs .....</b>	<b>83</b>
5.1. Des conditions à respecter .....	83
5.2. Au niveau communal.....	84
5.2.1 Garantir le respect des principes juridiques .....	84
5.2.2 Fonder la politique tarifaire sur une analyse financière.....	87
5.2.3 Surveiller la couverture des coûts.....	90
5.3. Au niveau cantonal.....	92
5.3.1. Garantir le respect des principes juridiques .....	92
5.3.2 Etablir des directives sur le processus de facturation centralisé à la CAMAC.....	94
5.3.3 Mieux surveiller la couverture des coûts.....	96
<b>6. Conclusion.....</b>	<b>98</b>
<b>7. Liste des recommandations et remarques .....</b>	<b>101</b>
7.1. Recommandations à la DGTL.....	101
7.2. Remarques de la DGTL .....	106
7.3. Recommandations au Conseil d'Etat.....	112
7.4. Remarques du Conseil d'Etat .....	113
<b>8. Listes des bonnes pratiques aux communes.....</b>	<b>115</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>116</b>
Annexe I – Cadre légal .....	117
Annexe II – Les audits réalisés .....	119
Annexe III – Services techniques intercommunaux.....	125
<b>La Cour des comptes en bref.....</b>	<b>127</b>

# LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

<b>AVACAH</b>	Association vaudoise pour la construction adaptée aux handicapés
<b>CAMAC</b>	Centrale des autorisations en matière de construction
<b>DGIP</b>	Direction générale des immeubles et du patrimoine (canton de Vaud)
<b>DGTL</b>	Direction générale du territoire et du logement (canton de Vaud)
<b>DIREN</b>	Direction de l'énergie (canton de Vaud)
<b>DIRH</b>	Département des infrastructures et des ressources humaines
<b>ECA</b>	Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud
<b>EMPD</b>	Exposé des motifs et projet de décret
<b>ETP</b>	Equivalent temps plein
<b>FAO</b>	Feuille des avis officiels
<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>LVLEne</b>	Loi sur l'énergie du 16 mai 2006
<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>SIA</b>	Société suisse des ingénieurs et des architectes
<b>SIPC</b>	Système d'information des permis de construire
<b>STI</b>	Service technique intercommunal

# GLOSSAIRE

Les mots figurant dans le glossaire sont en *italique* dans le rapport.

<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, du promoteur immobilier que de son·sa mandataire.
<b>Questionnaire général</b>	Formulaire de demande de permis de construire à remplir dans la <i>plateforme ACTIS</i> contenant les informations à fournir pour toute demande d'autorisation de construire. Les questionnaires particuliers ne s'appliquent eux qu'à certains éléments bien spécifiques.
<b>Observation</b>	Requête ou vœu formulé dans l'intérêt général (p.ex. par une association) et non pas dans un intérêt privé.
<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 <i>police des constructions</i> <sup>1</sup> .
<b>Plateforme ACTIS</b>	Plateforme informatique utilisée par la <i>CAMAC</i> pour le dépôt des demandes de permis de construire.
<b>Police des constructions</b>	Le terme s'entend comme étant : <ul style="list-style-type: none"><li>- Soit la mission de contrôle et d'intervention des autorités dans le domaine des constructions (octroi d'autorisations, traitement des cas de constructions illicites et autres mesures de protection d'intérêts publics en lien avec les constructions)</li><li>- Soit l'entité ou le-la responsable en charge de cette mission au sein d'une commune</li></ul>
<b>Synthèse <i>CAMAC</i></b>	Communication par la <i>CAMAC</i> des décisions des services cantonaux relatives aux autorisations spéciales et aux approbations cantonales, conformément à l'article 73a <i>RLATC</i> .

## NOTE

Par souci de confort de lecture et conformément aux règles d'écriture institutionnelles publiées par le Bureau d'information et de communication (BIC), les mots « commune » et « canton » sont systématiquement écrits avec une minuscule.

---

<sup>1</sup> Benoît Bovay, « Le permis de construire en droit vaudois », Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1988, p. 98

# 1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'AUDIT

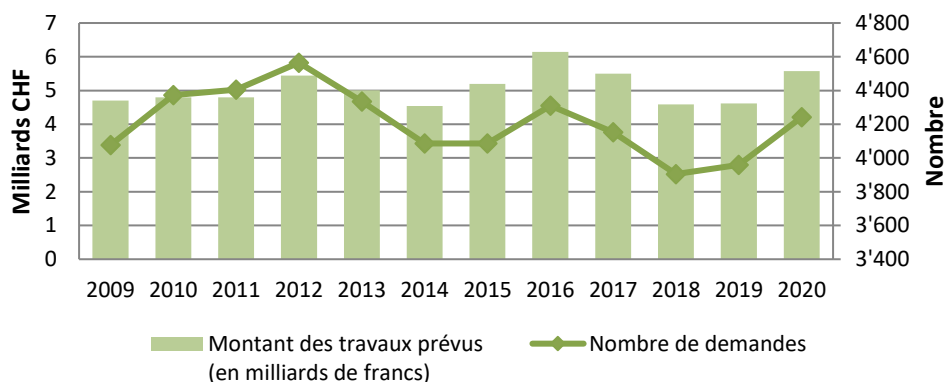
## 1.1. POURQUOI UN AUDIT DE L'OCTROI DES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE ?

### **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 2040, le canton devrait compter 75'000 ménages supplémentaires<sup>2</sup> et approcher le million d'habitants. Cette augmentation démographique induit un besoin élevé en nouveaux logements, ce qui implique de nouvelles constructions mais aussi un nombre croissant de transformations et de rénovations, sachant que le quart des bâtiments à usage d'habitation a plus de 100 ans. Ce développement démographique doit également s'accompagner de nouvelles infrastructures (par ex. : école, EMS ou centre sportif) et de l'implantation ou extension d'entreprises<sup>3</sup>. Par ailleurs, le secteur de la construction est important pour l'économie vaudoise : sans compter les domaines liés (assurances, transport, crédits hypothécaires, etc.), il représentait 4,9% du PIB vaudois en 2019 et un peu plus de 27'000 emplois en équivalent plein temps en 2018<sup>4</sup>, soit 7,6% des emplois du canton.

Plus de 4'200 demandes de permis ont été déposées en 2020, pour près de CHF 5,5 milliards de coûts de construction<sup>5</sup> (cf. Figure 1). La performance du processus d'octroi des permis de construire est donc importante.

**Figure 1 - Evolution du nombre de demandes de permis de construire et du montant des travaux annoncés dans le canton de Vaud (2009-2020)**



Source : Cour des comptes (2021), à partir des statistiques de la construction de Statistique Vaud

<sup>2</sup> Statistique Vaud, Perspectives de ménages 2015-2040, Ménages privés et logements : l'hypothèse du scénario démographique moyen montre un nombre attendu de 428'000 ménages en 2040, comparé aux quelques 353'000 ménages recensés dans le canton en 2019, cela donne une augmentation estimée de 75'000 ménages.

<sup>3</sup> 30% des entreprises ayant répondu en 2017 à l'étude MIS Trend « La compétitivité des administrations » ont indiqué avoir renoncé à des projets de construction considérant que la mise à l'enquête aboutirait probablement à un refus. 32% seulement ont apprécié positivement la rapidité des procédures.

<sup>4</sup> Statistique Vaud, Annuaire statistique Vaud 2021

<sup>5</sup> Statistique Vaud, Statistiques 09 Construction et logement sous <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/statistique/statistiques-par-domaine/09-construction-et-logement/activite-de-la-construction/#c2069848?>

## UNE ANALYSE GLOBALE DES PROCESSUS EN VUE DES ÉVOLUTIONS À VENIR

Les éléments ci-dessus ont conduit la Cour des comptes à auditer, entre 2017 et 2019, la performance des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter en zone à bâtir (y compris les émoluments administratifs) dans sept communes vaudoises. La sélection des communes auditées a été faite de manière à assurer la plus grande variété de tailles, de localisations et de types d'organisation.

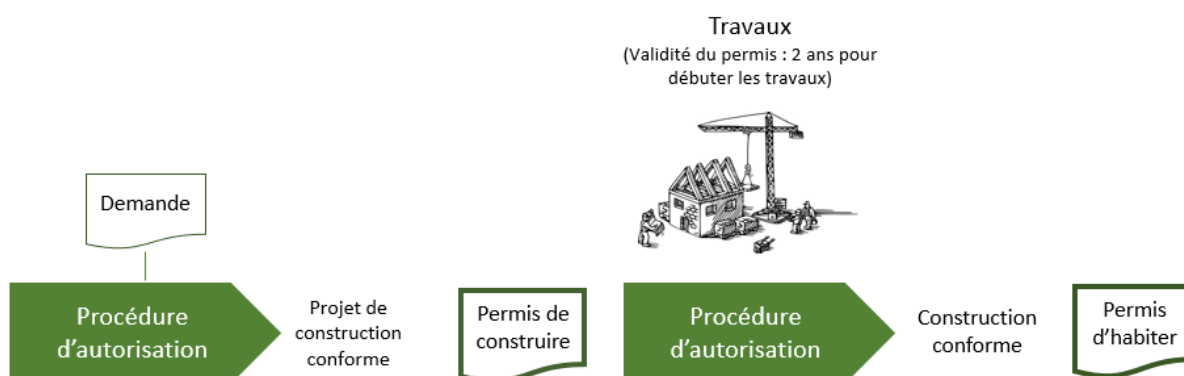
A la suite de ces audits, la Cour a souhaité en établir une synthèse sous la forme d'un guide des bonnes pratiques à destination de toutes les communes vaudoises. De plus, et du fait de son champ de contrôle couvrant à la fois les communes et le canton, la Cour peut fournir une vue d'ensemble des prestations impliquant les deux niveaux d'autorité. Elle a ainsi décidé de compléter cette synthèse des audits communaux par un audit portant sur la performance de la Centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC), couvrant ainsi partiellement la part cantonale du processus d'octroi des permis de construire. Il lui est apparu qu'une analyse de ce type serait utile dans le cadre des évolutions importantes annoncées dans le domaine, telles que la prochaine révision de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) ou le projet de refonte du système d'information relatif aux permis de construire (SIPC), visant notamment la dématérialisation complète du processus.

## 1.2. LES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE EN ZONE À BÂTIR

### DEUX PERMIS SUCCESSIFS POUR ASSURER LA LÉGALITÉ DES CONSTRUCTIONS

Dans le canton de Vaud, tous les travaux de construction, transformation ou de démolition doivent être annoncés à la Municipalité concernée, qui décidera s'ils sont assujettis à autorisation ou s'il s'agit de travaux de minime importance (art 103 al. 2 let a LATC). Le processus complet (cf. Figure 2) comprend plusieurs étapes allant du dépôt de la demande de permis de construire jusqu'à l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser (ci-après permis d'habiter). Ce dernier n'existe pas dans tous les cantons.

Figure 2 – Processus complet d'autorisation de construire en zone à bâtir



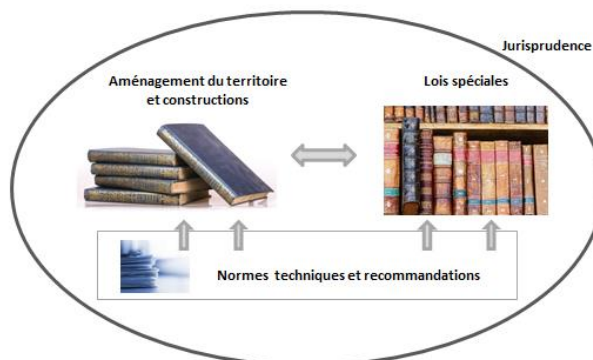
Source : Cour des comptes (2021)

Cette double autorisation permet non seulement de vérifier que le projet de construction est conforme au droit, mais aussi que la construction, une fois achevée, l'est effectivement. La finalité du processus est lui aussi double : préserver les intérêts publics (minimiser l'impact environnemental, préserver les ressources naturelles et le patrimoine culturel, etc.) et les intérêts privés (octroyer le droit d'intervenir durant l'enquête publique et voies de recours contre une décision de la Municipalité).



## UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE

Le droit de la construction résulte d'exigences fédérales, cantonales et communales. Les dispositions auxquelles doivent se conformer les constructions sont nombreuses et touchent des thématiques diverses : non seulement la législation en matière d'aménagement du territoire et des constructions mais aussi des lois spéciales (par ex. lois sur l'énergie) et les normes professionnelles. L'annexe I contient un descriptif sommaire des différents niveaux du cadre légal applicable.

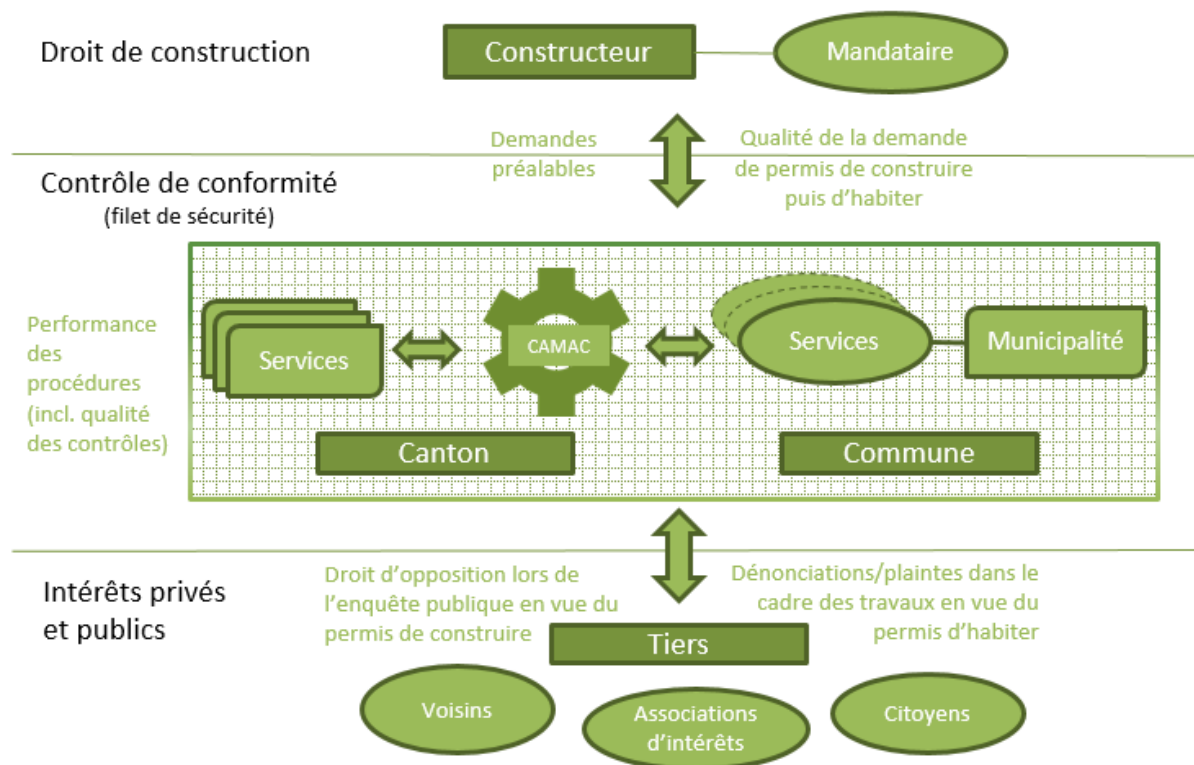


Source : Cour des comptes (2021)

## DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES

Dans le canton de Vaud, l'aménagement local du territoire est un domaine d'autonomie communale, mais les communes ne sont pas les seules responsables de la performance du processus d'octroi des autorisations de construire.

Figure 3 - Parties prenantes des procédures d'octroi des permis de construire et d'habiter



Source : Cour des comptes (2021)

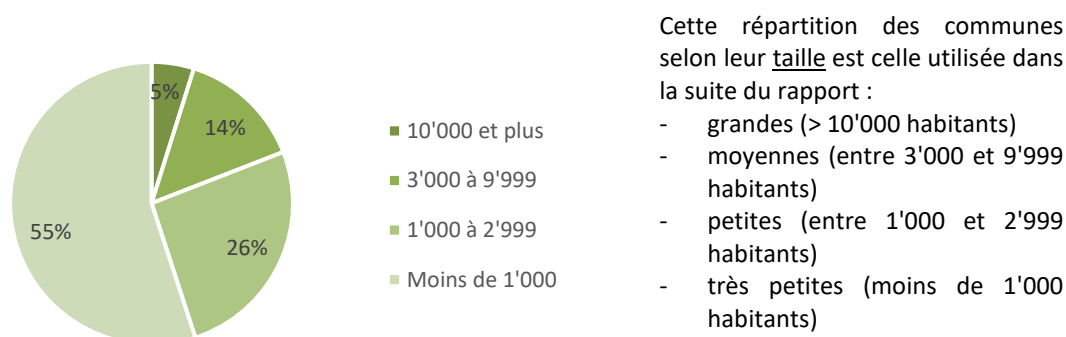
### Les constructeurs, premiers responsables de la légalité des constructions

Les propriétaires et leurs architectes et/ou autres entreprises mandatées pour le projet (ci-après « constructeurs ») sont les initiateurs du processus. Ils sont tenus au respect du cadre légal, c'est-à-dire à la conformité des dossiers déposés, respectivement des travaux effectués. Les autorités ont un rôle de contrôle qui vise à la protection des intérêts privés et publics concernés.

### La Municipalité compétente pour l'octroi des permis

La décision d'octroi (ou de refus) du permis de construire ou d'habiter est de compétence communale. Il incombe à la Municipalité d'établir si les critères d'octroi légaux sont remplis et de décider de l'octroi ou du refus des permis. Les mêmes exigences s'appliquent à toutes les communes, quelle que soit leur taille :

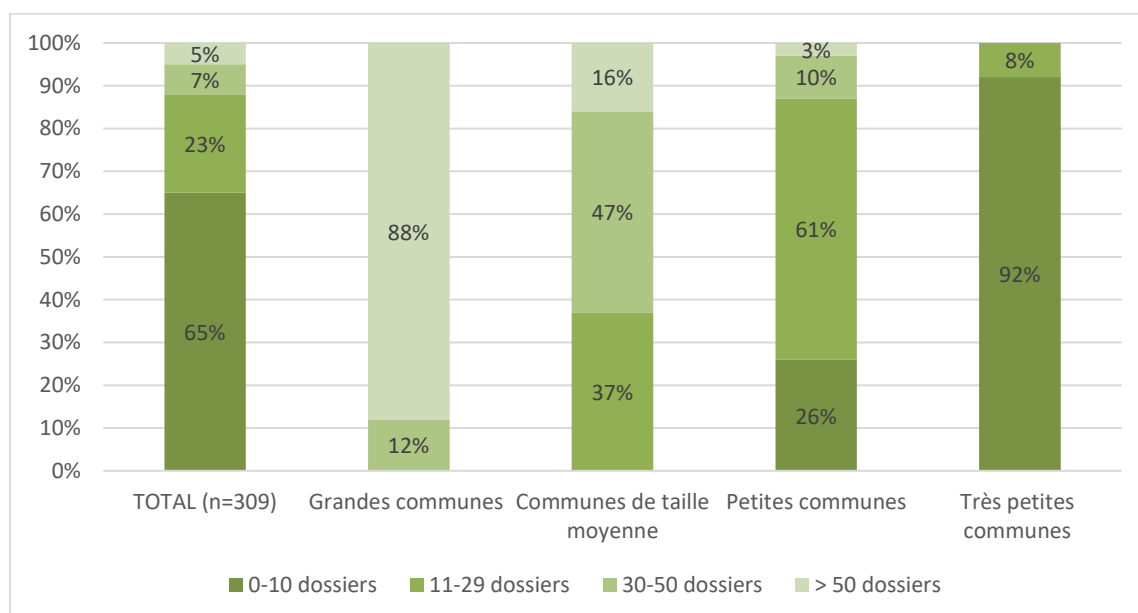
Figure 4 - Répartition des communes vaudoises selon leur nombre d'habitants au 31 décembre 2020



Source : Cour des comptes (2021), d'après les données Statistiques Vaud 2020

Le nombre de dossiers traités annuellement par une commune est fortement corrélé à sa taille.

Figure 5 – Nombre de demandes de permis de construire selon la taille de la commune en 2020



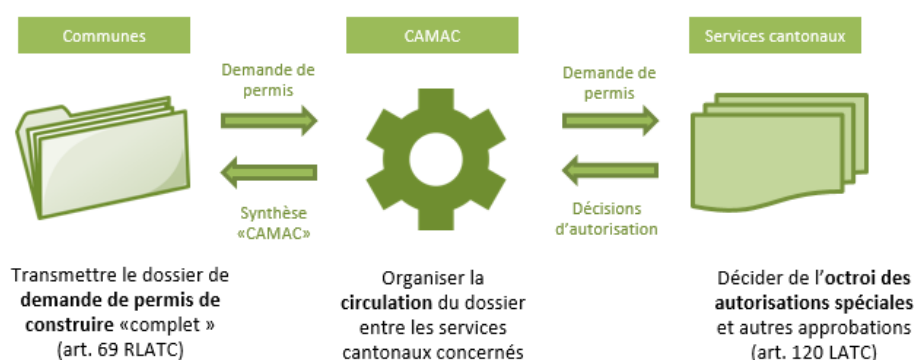
Source : Cour des comptes (2021), d'après les données Statistiques Vaud 2020

## Les services cantonaux appelés à délivrer des autorisations par l'intermédiaire de la CAMAC

Bien que la décision d'octroi des permis de construire incombe à la commune, certaines autorisations ou autres approbations doivent être délivrées par divers services cantonaux pour que la construction puisse être autorisée. En fonction des autorisations requises pour le projet, un même dossier peut circuler dans plusieurs services. Au total, ce sont près de 40 entités de l'administration cantonale (ou autonome comme l'ECA<sup>6</sup>) qui participent au processus d'octroi des permis de construire.

La Centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC) est le point d'entrée et de sortie unique des dossiers au canton. Elle en organise la circulation entre les différents intervenant·e·s devant se prononcer sur le projet. Lorsque tous les services cantonaux concernés ont rendu leurs décisions, la CAMAC prépare la *synthèse CAMAC*, qui est la compilation de toutes leurs réponses, et la transmet à la commune.

Figure 6 - Processus d'octroi des autorisations spéciales cantonales et autres approbations



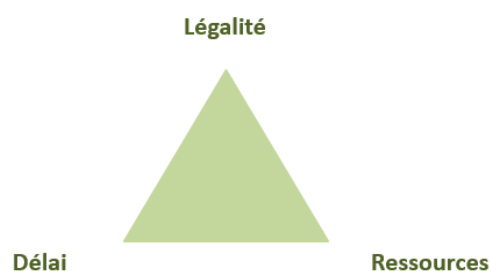
Source : Cour des comptes (2021)

## 1.3. LES OBJECTIFS ET LE PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

### UNE QUESTION D'ÉQUILIBRE ENTRE RAPIDITÉ DE TRAITEMENT ET CONTRÔLE DE CONFORMITÉ

La performance des processus d'octroi des autorisations de construire réside dans :

- le respect de la procédure définie par la LATC et son règlement ;
- la réalisation dans les meilleurs délais des vérifications nécessaires au contrôle de conformité du projet (puis de la construction) aux multiples dispositions légales et réglementaires ;
- le tout à un coût raisonnable.



Source : Cour des comptes (2021)

<sup>6</sup> L'établissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud (ECA) est une institution de droit public avec la personnalité morale fonctionnant sous le contrôle de l'Etat. Il a la responsabilité d'assurer la sécurité de la communauté vaudoise dans tous les domaines de l'incendie et des éléments naturels (biens immobiliers et mobiliers). Bien qu'étant un établissement autonome, l'ECA est traité comme un service cantonal dans le cadre de la circulation des dossiers. C'est pourquoi dans la suite de ce rapport, sauf mention contraire, il est toujours considéré comme inclus dans le terme « services cantonaux » afin de faciliter la lecture (<https://www.eca-vaud.ch/a-propos-de-l-eca/organisation-generale/direction>).

Il existe une forte attente de la part des *constructeurs* pour que les délais soient les plus courts possibles. La pression budgétaire exercée sur les collectivités publiques est également forte. Les responsables des processus d'octroi des autorisations doivent néanmoins veiller à l'équilibre entre efficacité et contrôles. Une trop grande importance accordée à la rapidité peut entraîner une réduction excessive des contrôles augmentant par là le risque que des constructions non conformes soient autorisées : délivrer une autorisation pour une construction non conforme peut entraîner des problèmes de sécurité publique, porter atteinte aux droits des tiers ou entraver la mise en œuvre de politiques publiques (par ex. : énergie).

## **UN DOUBLE OBJECTIF**

### **UNE SYNTHÈSE DE PLUSIEURS AUDITS COMMUNAUX**

Entre novembre 2018 et septembre 2019, la Cour des comptes a publié sept rapports sur la performance des processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser dans des communes de taille et d'organisation différentes (Yverdon-les-Bains, Lausanne, Echallens, Rennaz, Ormont-Dessus, Valbroye et Tannay). Ces audits ont eu comme objectif principal 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 ?*

---

A l'issue de ces travaux, la Cour a formulé des recommandations à l'attention de chaque commune audité, visant notamment à renforcer le contrôle de la légalité des constructions, à accélérer les procédures et à lier les tarifs des émoluments aux coûts des prestations.

Le présent rapport agrège les résultats de ces audits tout en les mettant en perspective avec les pratiques des autres communes du canton, non auditées, recensées au moyen d'un sondage qui leur avait été adressé. Il permet ainsi de présenter à l'ensemble des communes vaudoises diverses **bonnes pratiques** identifiées par la Cour. Leur application par les communes est libre et doit prendre en compte leur organisation et le volume d'activité de leur *police des constructions*. Il adresse également des **recommandations** à la *DGTL* lorsque son intervention paraît nécessaire afin d'améliorer la performance globale des processus. Contrairement aux bonnes pratiques, ces recommandations seront intégrées au suivi des recommandations exigé par la LCComptes.

### **UN AUDIT COMPLÉMENTAIRE PORTANT SUR LES ACTIVITÉS DE LA CAMAC**

Afin de fournir une vue plus complète du processus d'octroi des permis de construire, la Cour a décidé d'adjoindre à cette synthèse un complément d'audit portant sur la performance de la Centrale des autorisations en matière de constructions (*CAMAC*). Son objectif a été de répondre à la question suivante :

---

*La CAMAC est-elle efficace dans sa mission de mise à disposition des communes de toutes les autorisations spéciales cantonales requises, en particulier en termes de gestion des délais ?*

---

Pour ce faire, la Cour a analysé l'organisation et le pilotage de la CAMAC, puis examiné les différentes étapes du processus mises en place, évaluant la garantie de traitement adéquat des dossiers, d'obtention et de communication des décisions requises des services cantonaux dans les meilleurs délais. En miroir des audits communaux, les émoluments cantonaux ont également été abordés. Les **recommandations** issues de cet audit sont adressées soit à la DGTL, soit au Conseil d'Etat pour celles de nature transversale.

## **LE PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT**

Seules les constructions en zone à bâtir ont été considérées, les dispositions légales régissant les constructions hors zone à bâtir étant particulières et la répartition des compétences différente dans ce domaine.

Les travaux d'audit se sont en outre concentrés sur les constructions faisant l'objet d'une demande de permis de construire, nécessitant des autorisations spéciales ou approbations cantonales et soumises à enquête publique, à l'exclusion des constructions de minime importance ou dispensées d'enquête publique.

Le processus d'octroi des permis de construire a été couvert de la réception de la demande par les communes jusqu'à la remise du permis de construire au *constructeur*, à l'exception de l'organisation de la mise à l'enquête publique et du processus d'octroi des autorisations spéciales et autres approbations cantonales. Les services cantonaux concernés n'ont par conséquent pas été audités. Concernant le processus de permis d'habiter, le processus a également été analysé en entier, depuis l'annonce du début des travaux jusqu'à la remise du permis d'habiter.

## **L'APPROCHE D'AUDIT**

Les axes d'analyse retenus et les procédures d'audit menées sont décrits en annexe II. Le processus d'élaboration du rapport a été le suivant :

- les constatations et recommandations préliminaires ont été présentées le 26 mars 2021 à la CAMAC (pour la partie CAMAC uniquement), puis à la DGTL le 31 mars 2021 ;
- un avant-projet de rapport a été adressé à la Direction de la DGTL en date du 16 juillet 2021. Une séance de restitution s'est tenue avec la DGTL le 24 août 2021 ;
- le projet de rapport a été adressé à la DGTL et au Conseil d'Etat le 31 août 2021 afin qu'ils puissent formuler leurs remarques (délai de 21 jours). Ces remarques sont reproduites au chapitre 7 du présent rapport ;
- le Collège des magistrats délibérant en séance plénière en date du 28 septembre 2021 a adopté le présent rapport public en présence de Monsieur Guy-Philippe Bolay, président, Mesdames Nathalie Jaquerod et Valérie Schwaar, 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.

## **REMERCIEMENTS**

Aux termes de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la grande disponibilité de ses interlocutrices et interlocuteurs,

la transparence dont ils ont fait preuve tout au long de l'audit, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et données demandées, ceci en dépit du contexte lié à la pandémie.

Ces remerciements s'adressent en particulier à la Direction de la *DGTL*, aux collaboratrices de la *CAMAC*, aux Préfets ainsi qu'aux Municipaux et aux responsables de *police des constructions* rencontrés durant les sept audits communaux. La Cour tient également à remercier les nombreux intervenant·e·s, dans les communes et les services cantonaux qui ont répondu aux questionnaires, que ce soit en entretien ou par voie électronique.

## 2. AMÉLIORER LES CONDITIONS CADRES

### 2.1. DÉMATÉRIALISER LES DOSSIERS

#### ***L'ENJEU DE LA CYBERADMINISTRATION***

Une des mesures<sup>7</sup> du programme du Conseil d'Etat pour la législature 2017-2022 vise à poursuivre la simplification des processus et des formalités administratives à la faveur notamment du déploiement de la cyberadministration, dans le prolongement de la stratégie e-VD adoptée par le Conseil d'Etat en 2012.

Vu l'autonomie constitutionnelle dont jouissent les communes vaudoises, le canton ne peut leur imposer une manière de travailler ou de délivrer des prestations. L'aménagement du territoire est toutefois l'un des domaines pour lesquels la collaboration entre canton et commune est primordiale, notamment en termes de cyberadministration, les communes ayant d'ailleurs formulé des attentes de simplification<sup>8</sup> en la matière.

Le processus de traitement des permis de construire et/ou d'habiter offre de larges possibilités de dématérialisation, laissant imaginer un grand potentiel d'amélioration de sa performance, tant certaines lourdeurs sont dues à la dépendance au papier : des délais de transmission liés à la manutention de dossiers parfois volumineux et qui doivent circuler auprès d'intervenant·e·s souvent très éloigné·e·s les un·e·s des autres ; une perte de temps induite par la difficulté d'une consultation simultanée de tous les intervenant·e·s (lorsque les services à consulter sont nombreux) et la difficulté d'assurer la traçabilité des commentaires et des éventuelles modifications effectuées au projet au cours du processus.

#### ***UNE ALTERNATIVE AU PAPIER TROUVÉE EN RAISON DE LA CRISE SANITAIRE***

Une forme de dématérialisation a été mise en place dans l'urgence à la CAMAC, lors de l'activation des plans de continuité des activités de l'administration cantonale vaudoise le 16 mars 2020 face à la pandémie de Covid-19. Durant cette période particulière et afin d'assurer le traitement des dossiers, notamment en télétravail, il a été accepté qu'une demande de permis de construire soit transmise électroniquement dans un premier temps, suivie du dossier papier dans un second temps. Après un bref retour à la situation antérieure durant l'été 2020, la situation sanitaire à l'automne a poussé à la mise en place d'un traitement entièrement électronique des dossiers de permis de construire. Cette adaptation qui nécessite l'utilisation d'une plateforme de partage de documents non intégrée au logiciel actuel, a provoqué une importante charge de travail tant pour la CAMAC que pour les communes, chargées des contrôles de concordance de ce dossier électronique avec le dossier papier faisant foi. Désormais et dans le but d'alléger les procédures, une attestation de conformité entre les deux versions du dossier doit être fournie par le dépositaire de la demande.

---

<sup>7</sup> Il s'agit de la mesure 3.5. Poursuivre la simplification des processus administratifs et des formalités administratives, la modernisation des pratiques de l'administration et le réexamen de ses standards techniques

<sup>8</sup> « Cyberadministration : collaboration et coordination indispensables », in Canton-communes n°25, mars 2012

## **DES FREINS À UNE DÉMATÉRIALISATION COMPLÈTE ET PÉRENNE**

### **Un système d'information qui n'est pas adapté**

La *plateforme ACTIS* existe depuis 1999. Développée dans l'unique but de faciliter l'organisation de la circulation des dossiers papier au sein de l'ACV en vue de l'octroi des autorisations spéciales cantonales, elle n'est pas adaptée au traitement de dossiers électroniques. Les *constructeurs* ont l'obligation d'y renseigner leur demande de permis de construire. Un projet de refonte du système d'information en cours, et impliquant le remplacement de la plateforme actuelle (cf. chapitre 2.3.3), devrait permettre la dématérialisation complète du traitement des demandes de permis de construire au niveau cantonal.

### **Des dispositions légales et réglementaires qui imposent le dossier papier**

Le fonctionnement « tout papier » correspond aux prescriptions légales et réglementaires cantonales en vigueur, notamment l'obligation de présenter à la Municipalité une demande de permis de construire signée en un certain nombre d'exemplaires<sup>9</sup> (art 108 *LATC* et art 73 *RLATC*). L'adoption par le Grand Conseil en 2018 de la loi sur les moyens d'identification électronique et le portail sécurisé des prestations en ligne de l'Etat (LCyber) permet d'envisager la recevabilité de dossiers authentifiés par voie électronique<sup>10</sup>.

La digitalisation mise en place à la faveur des contraintes liées à la crise sanitaire, devrait déjà améliorer la performance du processus d'octroi des permis de construire, notamment en permettant une consultation simultanée d'un dossier par tous les services concernés. Une modification des dispositions légales et réglementaires est cependant un prérequis à l'implantation d'une dématérialisation complète et pérenne du processus d'octroi des permis de construire mais aussi des permis d'habiter (même si en l'absence d'exigences de forme, les contraintes concernant la demande de permis d'habiter sont actuellement moindres (cf. chapitre 4.3.3).

#### **Proposer la base légale nécessaire à la dématérialisation des dossiers de demande de permis de construire et d'habiter**

##### **Constatation n°1**

Conformément à la *LATC* et au *RLATC*, les demandes de permis de construire doivent se faire sous forme papier impliquant un traitement manuel par les autorités communales et cantonales et une circulation des dossiers physiques notamment entre les différents services de l'Etat (circulation *CAMAC*).

Si une solution alternative permettant la circulation des dossiers en version électronique a été mise en place dans l'urgence dans le cadre de la pandémie de Covid-19, seul le dossier papier fait légalement foi. Le développement d'un système entièrement digitalisé implique l'adaptation préalable des bases légales et réglementaires.

<sup>9</sup> Selon l'article 73 alinéa 4, cinq exemplaires complets (*questionnaire général* signé, plans et annexes) sont nécessaires lorsqu'une approbation cantonale est requise. Trois exemplaires suffisent dans le cas où l'autorisation est uniquement de compétence communale.

<sup>10</sup> Cela n'exclut cependant en rien la possibilité pour les communes d'exiger qu'un ou plusieurs exemplaires papier du dossier continuent à leur être remis en complément du format électronique, par exemple pour la consultation publique pendant la durée de l'enquête. Mais les dispositions réglementaires communales se référant également aux dossiers « papier », les communes seront néanmoins amenées à adapter leurs règlements.



La forme des demandes de permis d'habiter n'est actuellement pas traitée dans la *LATC* et le *RLATC*. Même si le processus est moins complexe et de compétence communale, sa dématérialisation présente également un intérêt et doit pouvoir aussi s'appuyer sur une base légale.

**Recommandation n°1**

**à la DGTL**

Proposer la base légale nécessaire à l'entière dématérialisation des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter.

Il revient à chaque commune de développer ses propres outils informatiques (cf. chapitre 2.2.3.) et ses prestations en ligne. S'agissant de la procédure d'octroi du permis de construire, les communes sont en attente du développement prévu à l'échelle cantonale pour pouvoir avancer. La procédure d'octroi des permis d'habiter étant uniquement de compétence communale, elle n'est pas concernée par le projet du canton mais serait à repenser dans la continuité de ce qui sera fait pour les permis de construire. Le cadre légal cantonal ne permet toutefois pour l'heure pas de mettre en place une dématérialisation complète<sup>11</sup> des dossiers de permis de construire et d'habiter.

***Bonne pratique – Dématérialisation des dossiers de permis de construire et d'habiter***

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

---

<sup>11</sup> Le cas échéant, la dématérialisation ne devrait cependant exclure en rien la possibilité pour les communes d'exiger qu'un ou plusieurs exemplaires papier du dossier continuent à leur être remis en complément du format électronique, par exemple pour la consultation publique pendant la durée de l'enquête.

## 2.2. RENFORCER LES BASES DE DÉCISIONS MUNICIPALES ET PILOTER LA POLICE DES CONSTRUCTIONS

### 2.2.1. MOBILISER TOUTES LES COMPÉTENCES NÉCESSAIRES

#### ***DES COMPÉTENCES TECHNIQUES INDISPENSABLES...***

##### ***Être à la hauteur des exigences formulées aux constructeurs***

Afin de garantir la qualité des demandes de permis, la LATC prescrit que les plans des projets soumis à autorisation soient établis par des professionnels (architectes et ingénieur-e-s reconnu-e-s selon les art. 106 à 107a LATC). Les communes étant chargées d'attester de la conformité des (projets de) constructions en tous points aux lois et règlements applicables, on peut attendre des autorités communales qu'elles confient la responsabilité des vérifications à des personnes disposant de compétences techniques comparables. Il s'agit d'être en mesure d'appréhender les différents aspects d'une construction et la complexité posée par la coexistence de multiples exigences parfois contradictoires, de contrôler le travail de spécialistes et de discuter au besoin des problèmes de conformité avec elles-eux. Outre les compétences techniques dans le domaine de la construction, il est nécessaire de faire appel également à des compétences dans certains domaines connexes (par ex. : énergie). En fonction du nombre de dossiers à traiter, les communes peuvent se doter des compétences nécessaires en interne, s'associer à d'autres communes ou mandater des spécialistes tiers.

Les non-conformités régulièrement identifiées tendent à confirmer le besoin de mettre en place des contrôles performants, même si la responsabilité première de la légalité des constructions revient aux propriétaires et à leurs mandataires.

##### ***Le préavis de la commission de salubrité, une exigence dépassée***

La loi vaudoise (LATC) requiert, tant pour la décision d'octroi du permis de construire (art. 112 LATC) que celui d'habiter (art. 128 LATC), un préavis de la commission de salubrité, qui doit être composée d'au moins une « personne compétente en matière de constructions et un-e médecin ». Ces dispositions datent d'une époque où la salubrité de l'habitat était un enjeu majeur de santé publique. Ce préavis n'a toutefois jamais véritablement été mis en œuvre<sup>12</sup> pour l'octroi des permis de construire, la salubrité étant un aspect parmi d'autres, examinés par la *police des constructions*. Si dans certaines communes, une commission de salubrité procède aux visites des constructions avant de délivrer le permis d'habiter, il n'y a jamais de médecin. Le projet de révision<sup>13</sup> du volet constructions de la LATC prévoit d'ailleurs d'abroger les exigences de préavis de la commission de salubrité.

---

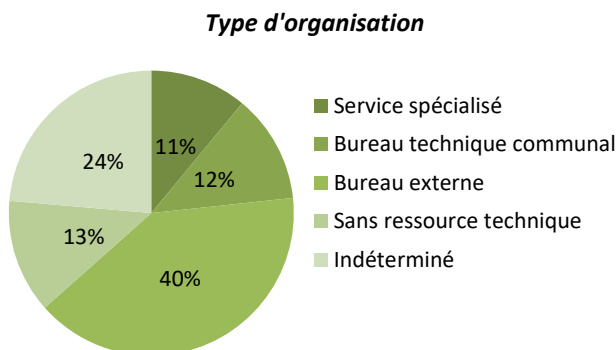
<sup>12</sup> En 1988, Maître Benoît Bovay relevait déjà dans « Le permis de construire en droit vaudois », pp.173-174, qu'il était rare de trouver un préavis de la commission de salubrité dans les dossiers faisant l'objet de recours et que Pierre-André Bovard en 1966 (dans « Le permis de construire : guide pratique élémentaire du droit vaudois ») notait déjà que cette disposition légale était restée à sa connaissance lettre morte dans la plupart des communes vaudoises, les questions d'hygiène et de salubrité étant traitées comme toutes les autres par la police des constructions.

<sup>13</sup> Le Département du territoire et de l'environnement (DTE) a mis en consultation publique, du 10 septembre au 15 novembre 2019, l'avant-projet de loi proposant une refonte complète de la partie constructions de la LATC.

## ...MAIS PAS TOUJOURS SUFFISANTES

### Des compétences techniques pas engagées par certaines communes

Les audits menés dans les sept communes vaudoises ont permis d'observer différents modèles d'organisation existants dans le canton. Le sondage adressé à l'ensemble des communes vaudoises (ci-après le sondage) et des recherches complémentaires menées par l'équipe d'audit en donnant une représentation plus large. Au moins un quart d'entre elles disposent de compétences techniques internes, soit par le biais (a) d'un service dédié à la *police des constructions*, ou (b) d'un bureau technique communal. La grande majorité des autres communes vont chercher les compétences nécessaires à l'extérieur (c), que ce soit auprès d'un bureau technique intercommunal ou d'un mandataire privé. Certaines traitent toutefois les demandes de permis sans faire appel à aucune ressource technique (d).



Source : Cour des comptes (2021), sondage des communes

#### (a) Service ou unité dédié à la police des constructions

Les deux plus grandes communes auditées, à savoir Lausanne et Yverdon-les-Bains, ont un volume de demandes de permis qui leur permet de disposer de ressources internes dédiées à la *police des constructions*. Une trentaine d'entre elles (11%) affirment avoir un modèle d'organisation similaire. Il s'agit des plus grandes (>10'000 habitants) et de certaines de taille moyenne (>3'000 habitants). Les services concernés comptent au moins un-e collaborateur·trice au bénéfice d'une formation technique supérieure (architecte, ingénieur·e, géomètre).

#### (b) Bureau technique communal

De nombreuses communes n'ont pas un volume d'activité en *police des constructions* justifiant l'existence d'un service spécialisé, mais disposent d'un bureau technique. Elles sont souvent de taille moyenne, mais des plus petites en ont également, à l'instar de la commune auditée d'Ormont-Dessus. En charge de gérer tous les domaines techniques (routes, eaux, etc.), le bureau technique est qualifié pour effectuer l'essentiel des vérifications nécessaires à l'octroi des permis de construire et d'habiter. Une quarantaine de communes ont annoncé confier la conduite de ces processus à leur bureau technique communal.

#### (c) Mandats externes

Plus de la moitié des communes vaudoises ont moins de 1'000 habitants et traitent pour la plupart moins de dix demandes de permis par an. Au moins la moitié de celles-ci ont indiqué mandater des bureaux externes pour traiter tout ou partie des demandes d'autorisation. Trois quarts d'entre elles (dont la commune auditée de Tannay) misent sur une collaboration intercommunale, les autres faisant appel à des bureaux privés.

Les services techniques intercommunaux (STI) sont constitués en association (par ex. Valbroye) ou résultent de conventions selon lesquelles des communes disposant de compétences techniques (par ex. : Echallens ou Yverdon-les-Bains) prennent en charge le traitement des dossiers d'autres communes (cf. annexe III). Ce développement des collaborations témoigne de la prise de conscience du besoin de disposer de compétences techniques pour procéder à l'octroi des permis.

Le contenu des différents mandats est assez variable. Si l'examen des demandes de permis de construire avant l'enquête publique constitue la base des prestations fournies, les bureaux sont aussi généralement mandatés (75% des cas) pour donner un préavis en vue de la décision d'octroi et fournir des conseils techniques.

80% des communes qui recourent à ces bureaux pour les demandes de permis de construire le font également pour ceux d'habiter. Ils sont alors chargés des contrôles de conformité des constructions à la fin des travaux et, dans la moitié des cas, également du suivi des éventuelles mises en conformité voire des vérifications en cours de chantier<sup>14</sup>. Certains bureaux (40% des cas) se chargent également de tâches administratives telles que les démarches de mise à l'enquête publique ou l'établissement des permis.

#### *(d) Sans ressources techniques*

Certaines communes, comme Rennaz au moment de l'audit<sup>15</sup>, se contentent de leur expérience pour traiter les demandes de permis. Il s'agit principalement de très petites entités (< 1'000 habitants). Dans ce cas, le greffe communal s'occupe de la partie administrative tandis que le-la conseiller-ère municipal-e en charge des constructions - qui n'a pas forcément de compétences en la matière - procède au contrôle technique des dossiers.

#### ***De compétences additionnelles nécessaires à certains domaines***

Au-delà des compétences en matière de construction, les communes ont également besoin de compétences dans des domaines connexes dès lors qu'une responsabilité de contrôle leur incombe (par ex. l'énergie). Or elles ne se montrent pas toutes enclines à engager de tel-le-s spécialistes, notamment pour des raisons financières (cf. chapitre 3.1). Dès lors, elles ne sont pas en mesure d'opérer un réel contrôle de ces aspects<sup>16</sup>. C'est le cas notamment du contrôle des bilans énergétiques requis dans le cadre des demandes de permis de construire. Or les enjeux en la matière, notamment la possibilité d'obtenir un bonus énergétique<sup>17</sup> et le fait que des corrections soient régulièrement demandées dans celles qui procèdent à cette vérification, tendent à confirmer la nécessité de ces contrôles.

---

<sup>14</sup> Hors obligations de contrôle de la sécurité des chantiers

<sup>15</sup> Depuis, la Municipalité a signé une convention avec une autre commune de la région

<sup>16</sup> La reprise par le canton, en 2017, de l'examen qualitatif des diagnostics amiante, en raison de la difficulté des communes à les contrôler, témoigne de la problématique.

<sup>17</sup> Art 97 al.4 LATC : Les bâtiments neufs ou rénovés atteignant des performances énergétiques sensiblement supérieures aux normes en vigueur bénéficient d'un bonus supplémentaire de 5% dans le calcul des coefficients d'occupation ou d'utilisation du sol.

### **Un niveau d'expertise variable qui n'est pas sans conséquences**

Le niveau de compétences mobilisées peut ainsi varier fortement d'une commune à l'autre. Bien que des différences soient inévitables, de tels écarts posent un double problème :

- Ils augmentent le risque de non-conformité des constructions à certaines exigences légales ou réglementaires, et par conséquent un défaut de protection des intérêts des tiers et/ou la non-réalisation des politiques publiques concernées. Au vu de la complexité des exigences actuelles, il est difficilement imaginable que les communes ne faisant appel à aucune ressource interne ou externe puissent garantir que tous les contrôles soient effectués ;
- Ils induisent une inégalité de traitement entre propriétaires pourtant soumis au même cadre légal.

C'est sur cette base qu'est adressée une deuxième bonne pratique aux communes vaudoises :

#### **Bonne pratique – Mobilisation des compétences techniques**

- Mobiliser toutes les compétences techniques nécessaires à la réalisation des contrôles de la légalité des constructions en vue de l'octroi des permis de construire et d'habiter.
- Si l'engagement en interne de collaborateur·trice·s qualifié·e·s ne se justifie pas, rechercher des collaborations avec d'autres communes (STI ou convention de collaboration) ou mandater un bureau privé.
- Adapter au besoin les tarifs des émoluments administratifs.

### **DES COMMISSIONS EN APPUI**

Certaines Municipalités font appel à une commission pour l'examen des demandes de permis de construire. En particulier lorsqu'elle compte des professionnel·le·s des domaines concernés et/ou qu'elle inclut des membres externes à la commune, une telle commission a l'avantage de renforcer les compétences de la commune et d'aider à objectiver, de manière indépendante, les éléments d'appréciation.

Près de la moitié des communes ayant répondu au sondage<sup>18</sup>, principalement parmi les plus grandes, indiquent avoir une commission consultative d'urbanisme (et d'architecture) d'une dizaine de membres. Près d'un tiers d'entre elles signalent toutefois ne pas y faire appel pour les permis de construire. Celles de taille moyenne sont celles qui y ont plus facilement recours, en particulier pour certains types de dossiers (gros, sensibles et/ou complexes). Une telle commission est utile pour apprécier les aspects relatifs à l'esthétique et à l'intégration des bâtiments.

D'autres (17%) font intervenir une commission des constructions. Réunissant les différents responsables communaux<sup>19</sup>, elle préavise la décision municipale. L'intégration à cette commission de professionnel·le·s externes disposant de compétences complémentaires à celles existantes au sein de la commune, comme c'est le cas dans l'une des communes auditées, peut renforcer l'analyse effectuée dans l'un ou l'autre domaine.

<sup>18</sup> Taux de réponse : 59% (177/302 communes)

<sup>19</sup> Selon les communes : conseiller·ère municipal·e en charge des constructions, autre·s membre·s de la Municipalité, chef·e·s de service, technicien·ne communal·e, représentant·e du STI, représentant·e·s d'autres services communaux

### **Bonne pratique – Recours à une commission consultative**

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

## **DES COMPÉTENCES JURIDIQUES À SOLLICITER AU CAS PAR CAS**

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

La grande majorité des communes vaudoises ne disposent pas de ressources juridiques en interne, encore moins spécialisées en droit de la construction. Les Municipalités s'appuient principalement sur l'expérience de leurs services ou prestataires externes. Les responsables de la *police des constructions* se tiennent informé·e·s des évolutions législatives et de la jurisprudence grâce aux communications et aux formations organisées tant par les associations professionnelles que le canton<sup>20</sup>.

Quelques communes disent également bénéficier des compétences du ou de la conseiller·ère municipal·e en charge actif·ve professionnellement dans le domaine.

En complément des connaissances dont disposent leurs technicien·ne·s, les Municipalités font généralement appel à un·e avocat·e-conseil spécialisé·e, en particulier pour traiter les *oppositions* ou lors de procédure de recours. L'appui juridique de l'Union des communes vaudoises (UCV) peut être également sollicité. Même si une maîtrise complète des aspects juridiques ne peut être garantie par un appel à des compétences juridiques au cas par cas, cette approche apparaît comme proportionnée.

### **Bonne pratique – Mobilisation de compétences juridiques**

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

## **2.2.2. GÉRER LE RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS**

Une gestion du risque de conflits d'intérêts est indispensable pour éviter que l'objectivité des contrôles effectués dans le cadre des demandes de permis de construire ou d'habiter ne puisse être remise en question. Qu'ils soient potentiels, apparents ou réels, les conflits d'intérêts 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 entre les demandes. Ils peuvent conduire à une

---

<sup>20</sup> L'AVIATCO (Association vaudoise des ingénieur·e·s, architectes et technicien·ne·s communaux) et notamment son forum de discussion contribuent à renforcer les connaissances juridiques au niveau communal.

remise en question de l'objectivité des contrôles. Si le risque de conflits d'intérêts existe tant pour les projets de tiers que pour les projets communaux, il se manifeste et se traite différemment.

### **DES MESURES LIMITÉES EN GÉNÉRAL AU PRINCIPE DE RÉCUSATION DE LA MUNICIPALITÉ**

Un conflit d'intérêts<sup>21</sup> constitue 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 ou d'habiter adressées par des tiers, un conflit d'intérêts intervient lorsqu'une personne qui décide, ou qui contribue à la décision, est directement concernée 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 (par ex. voisin·e).

Les sept audits communaux ont mis en évidence le fait que le sujet n'est pas activement et régulièrement traité au sein des communes, la confiance étant le principe le plus répandu. Au niveau des Municipalités, la gestion du risque de conflit d'intérêt repose d'abord sur le principe de récusation des conseillers municipaux prévu par l'art 64a de la Loi sur les communes (LC) et l'art. 9 de la Loi sur la procédure administrative (LPA-VD). Certaines Municipalités se sont en plus dotées d'une directive sur l'acceptation de cadeaux et d'avantages.

Concernant le personnel communal, l'art 9 LPA-VD s'étend également à toute personne appelée à préparer une décision administrative, soit aux collaborateur·trice·s de la commune. De plus, les statuts et règlements du personnel rappellent leurs devoirs aux collaborateur·trice·s et sont parfois complétés par des dispositions sur l'acceptation de cadeaux et avantages ou sur les activités accessoires. Par contre, la question n'est pas toujours réglée dans les mandats conclus avec des tiers. La gestion des risques de conflits d'intérêt ne fait pas l'objet d'information ou sensibilisation particulière.

#### **Bonne pratique – Gestion du risque de conflits d'intérêts (constructions de tiers)**

- Etablir des dispositions réglant l'acceptation des dons et avantages et l'exercice d'activités accessoires tant pour la Municipalité que pour les collaborateur·trice·s.
- Aborder périodiquement la thématique au sein de la Municipalité et prévoir une sensibilisation des collaborateur·trice·s de manière à l'intégrer à l'activité de *police des constructions*.
- Inclure également les dispositions nécessaires dans les contrats conclus avec des mandataires.

### **LE CONFLIT D'INTÉRÊT INHÉRENT AUX CONSTRUCTIONS COMMUNALES SOUS-ESTIMÉ**

Les projets de construction communaux placent d'office les Municipalités, voire le Service à l'initiative du projet, si celui-ci participe au processus d'octroi, en situation de conflit d'intérêts. Contrairement à la législation d'autres cantons<sup>22</sup>, la LATC autorise la Municipalité à décider de l'octroi des autorisations

<sup>21</sup>« Un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un·e agent·e public·que, dans lequel l'agent·e public·que possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités » (*in Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*, OCDE, 2006, pp.13 & 99)

<sup>22</sup> Par exemple dans le canton de Berne, les projets communaux sont du ressort de la préfète ou du préfet tandis qu'en Valais, la Commission cantonale des constructions est compétente pour les projets dont la commune est requérante ou partie prenante pour au moins 30%

pour ses propres projets. Une attention toute particulière devrait dès lors être portée au respect des procédures et à la documentation des contrôles réalisés afin de pouvoir démontrer en tout temps l'application de l'égalité de traitement par rapport aux demandes de tiers et éviter un dégât d'image à la commune.

Sur la base des informations figurant dans les dossiers examinés dans le cadre des audits, rien n'indique que des non-conformités aient été tolérées. Néanmoins, il arrive que le contrôle des formulaires *LVLene*<sup>23</sup> par un-e spécialiste ne soit pas effectué pour les projets communaux alors qu'il est imposé aux *constructeurs* tiers. Par ailleurs et de manière générale, la documentation des contrôles n'est pas suffisante pour pouvoir démontrer en tout temps les vérifications effectuées et leur objectivité.

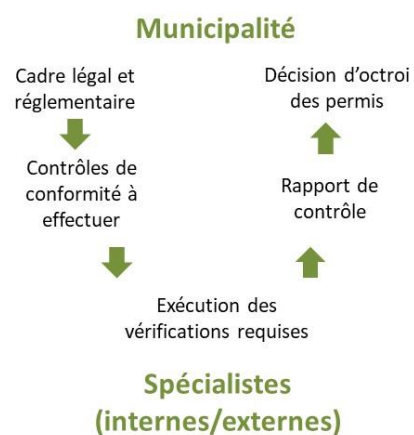
**Bonne pratique – Garantie d'égalité de traitement lors de constructions communales**

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

## 2.2.3. MIEUX GARANTIR L'EXÉCUTION DES CONTRÔLES DE LA LÉGALITÉ DU PROJET

### LA RESPONSABILITÉ FINALE DE LA MUNICIPALITÉ

Par ses décisions, la Municipalité se porte garante du respect des dispositions légales votées pour protéger divers intérêts publics et privés. Il est dès lors primordial qu'avant d'autoriser un permis de construire, elle obtienne l'assurance que tous les contrôles requis ont été effectués et que la construction projetée est conforme aux lois, aux règlements et aux plans d'affectation. Cette garantie est d'autant plus importante lorsque les responsabilités sont diluées entre plusieurs intervenant-e-s ou niveaux de décision.



Source : Cour des comptes (2021)

C'est pourquoi, un système de contrôle interne doit être développé pour garantir que tous les contrôles nécessaires, et seulement les contrôles nécessaires, sont effectués et que chaque projet pour lequel un permis est accordé est conforme aux diverses dispositions légales ou réglementaires applicables. Il est insuffisant de considérer que les contrôles à effectuer découlent « simplement » des lois et règlements applicables. Si la Municipalité doit pouvoir s'appuyer sur les compétences des professionnel-le-s engagé-e-s pour les effectuer, c'est à elle de définir préalablement la liste des contrôles devant être réalisés. De surcroît, la Municipalité doit pouvoir s'appuyer sur un système de suivi, garantissant la traçabilité de toutes les vérifications effectuées.

<sup>23</sup> Loi vaudoise sur l'énergie (*LVLene*)



## ***UNE CULTURE DE TRAVAIL ENCORE ESSENTIELLEMENT ORALE***

Aucune des communes auditées ne disposait de procédures internes écrites. Si le volume d'activité doit bien sûr être pris en compte, l'absence de documentation quant au processus d'octroi, aux contrôles à réaliser, aux livrables à émettre et à la gestion des délais ne permet pas à la Municipalité de s'assurer que les procédures internes sont suffisantes pour assurer la performance du processus. Cela l'expose aussi à un risque de perte d'information en cas d'absence ou de départ du responsable.

Non seulement, le processus de détermination des contrôles nécessaires est peu formalisé, mais la traçabilité des contrôles effectués et de leurs résultats n'est pas non plus garantie. Ce mode de fonctionnement, basé sur la confiance et le sens des responsabilités de chacun·e, est certes garant d'une forme de simplicité administrative évitant tout formalisme excessif, mais ne fournit pas une base de décision suffisamment solide pour une activité de police consistant à délivrer des autorisations.

## ***UNE DILUTION DES RESPONSABILITÉS LORSQUE PLUSIEURS SERVICES SONT IMPLIQUÉS***

Cette culture de travail orale est d'autant plus problématique lorsque les intervenant·e·s se multiplient, comme dans les grandes communes disposant de services spécialisés. Si l'examen d'une demande de permis de construire ou d'habiter est de la compétence de la *police des constructions*, la vérification de la conformité des projets aux dispositions légales et réglementaires implique souvent une consultation de plusieurs services (par ex. en matière de canalisations). La *police des constructions* sollicite alors les services concernés et collecte leurs préavis, chaque service gardant la responsabilité de procéder aux contrôles requis par la législation de son domaine. Dans les communes petites et moyennes, il n'y a pas de processus formalisé, mais dans les plus grandes, un système de préavis est en place. Néanmoins, ces préavis demandés aux autres services ne sont pas formellement définis, tout étant sous-entendu : on part du principe que chaque intervenant·e a procédé aux contrôles qui incombent à son domaine de compétence et qu'en l'absence de remarques particulières, le projet est conforme aux exigences légales et réglementaires. Un logiciel partagé peut amener à une forme de standardisation ou de formalisation, comme dans l'une des grandes communes auditées. De même, la mise en place de conventions interservices permet de fixer les contrôles attendus de part et d'autre, tout comme les délais de réponse.

## ***DES MANDATS CONFIS À DES BUREAUX EXTERNES PEU PRÉCIS***

De nombreuses communes vaudoises recourent à un STI<sup>24</sup> ou des bureaux privés pour le traitement des demandes de permis. Au travers des sept audits effectués, la Cour s'est penchée sur les mandats confiés par les communes à quatre des cinq services techniques intercommunaux du canton. Elle a dressé des constats similaires à ceux établis dans les communes internalisant l'entier du processus : les contrôles couverts ou non par le mandat ne sont pas clairement définis et ce dernier n'est pas régulièrement réévalué en regard de l'évolution de la législation. Les mandataires disposent alors d'une marge d'interprétation sur les contrôles à réaliser, ce qui représente un risque pour la commune. Ce risque est augmenté d'autant si les tarifs applicables ne sont pas régulièrement révisés pour prendre en compte les évolutions.

---

<sup>24</sup> Service technique intercommunal

**Bonne pratique – Mandat donné aux spécialistes (internes ou externes) et information sur les résultats**

- En fonction de l'organisation en place, établir des directives internes, des conventions interservices et/ou des mandats externes identifiant l'ensemble des contrôles requis et la responsabilité de leur exécution.
- Exiger un document confirmant les vérifications réalisées et les résultats obtenus.

**UNE INTERPRÉTATION DES TYPES DE CONTRÔLE DES DISPOSITIONS LÉGALES CANTONALES**

Suite à l'introduction de nouvelles dispositions légales (par ex. *LVLEne*, *LPIEN*), la compétence de réaliser certains contrôles de conformité des constructions est attribuée aux communes sans toutefois que la nature des vérifications ne soit définie dans un règlement. Par exemple, seules des recommandations les guident dans l'exécution des contrôles liés à la *LVLEne*. Tout comme les contrôles requis des communes en lien avec la *LPIEN* révisée reposent également sur des recommandations et la formation dispensées par l'*ECA*.

La nature des contrôles nécessaires sont donc laissés à l'interprétation des communes : certaines procèdent à des contrôles approfondis et identifient des non-conformités, alors que d'autres se limitent au strict minimum, se reposant sur le travail des mandataires des propriétaires. Le degré d'assurance à obtenir sur le respect des dispositions légales n'est ainsi pas défini au niveau cantonal, ce qui conduit à une inégalité de traitement des *constructeurs* sur le territoire vaudois et remet potentiellement en cause la réalisation de la politique publique sous-jacente.

**Préciser les contrôles à effectuer par les communes sur la conformité aux dispositions cantonales**

**Constatation n°2**

La compétence de contrôler la conformité des constructions à des dispositions de lois spéciales cantonales est donnée aux communes sans que le type de contrôles à réaliser ne soit défini dans un règlement.

Certaines se contentent d'un contrôle succinct alors que d'autres réalisent des contrôles approfondis qui révèlent des non-conformités, ce qui pose un problème d'égalité de traitement et d'atteinte des objectifs de la politique publique sous-jacente.

**Recommandation n°2**

**à la DGTL**

En coordination avec les services cantonaux concernés :

- définir les contrôles exigés des communes sur les dispositions de droit cantonal dans le cadre du permis de construire et du permis d'habiter ;
- élaborer une checklist des vérifications concrètes à effectuer par les communes ;
- prévoir un mécanisme de mise à jour régulière.

## 2.2.4. DISPOSER D'OUTILS INFORMATIQUES ADAPTÉS

Des logiciels spécialisés permettant de suivre l'avancement des dossiers tout en documentant les différentes étapes de traitement peuvent être acquis ou développés en interne. Leur rapport coût-utilité ne les rend toutefois accessibles qu'aux communes ayant un certain volume d'activité. Les autres mettent le plus souvent en place leurs propres outils de suivi (tableur Excel ou base de données), voire se contentent de consulter la *plateforme ACTIS* de la CAMAC.

En tenant compte de son organisation et du volume d'activité de sa *police des constructions*, chaque commune devrait disposer d'un outil permettant d'assurer le suivi des dossiers de la demande de permis de construire (ou de la demande d'examen préalable) à l'octroi du permis d'habiter. Cela permet de disposer, en tout temps, d'un état des dossiers en cours et d'assurer le bon déroulement des procédures, en particulier le respect des délais pour l'octroi des permis, mais aussi la prolongation ou le retrait de permis de construire ou encore la vérification de l'octroi systématique des permis d'habiter. Un outil adapté permet également de faciliter la traçabilité du déroulement des procédures, le contrôle interne et l'élaboration de statistiques utiles au pilotage de l'activité.

### **Bonne pratique – Outil de suivi des dossiers en cours**

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

S'il appartient à chaque commune (ou groupement de communes) de se doter des outils de gestion et de pilotage nécessaires à son activité de *police des constructions*, le projet de nouveau système d'information du canton (cf. chapitre 2.3.3) constitue, dans un souci d'efficience, une opportunité de fournir des données et des fonctionnalités utiles non seulement à la CAMAC et aux services cantonaux mais aussi aux communes. La *plateforme ACTIS* offre déjà certaines fonctionnalités pour les communes qui, par méconnaissance peut-être, ne sont que très peu utilisées. C'est pourquoi, la Cour adresse également une recommandation à la DGTL :

### **Développer les fonctionnalités de suivi et de pilotage à l'attention des communes**

#### **Constatation n°3**

Les outils de suivi des demandes de permis varient en fonction de la taille de la commune. Si certaines grandes se dotent d'un logiciel spécialisé, d'autres mettent en place un outil de suivi manuel (système de classement ou tableur) voire se contentent de la *plateforme ACTIS*. Les Municipalités ne disposent pour la plupart pas d'indicateurs relatifs à l'activité de leur *police des constructions* même si certaines établissent des statistiques (par ex. nombre de dossiers traités) dans le cadre de leur rapport annuel.

#### **Recommandation n°3**

**à la DGTL**

Développer dans le cadre du projet *SIPC* et en collaboration avec les communes, des fonctionnalités leur permettant un suivi facilité du traitement des demandes de permis et la production de statistiques et d'indicateurs utiles au pilotage de leur *police des constructions*.

## 2.2.5. ORIENTER LA GESTION DE LA POLICE DES CONSTRUCTIONS SUR LA PERFORMANCE

Il est rare que les Municipalités mettent en place une surveillance formalisée de leur activité de *police des constructions* : elles ne fixent ni objectifs de performance des processus d'octroi, ni de cibles à atteindre ou d'indicateurs (par ex. délais par étape du processus ou par nature de travaux, taux de renvoi des dossiers incomplets aux *constructeurs*, conditions ou charges revenant régulièrement, taux de réinspection des constructions, etc.) permettant d'optimiser les processus (mesurer et suivre l'évolution de la performance).

S'agissant du **contrôle de la légalité des constructions**, si certaines communes tiennent des statistiques sur le nombre de permis refusés, rares sont celles qui en tiennent sur le nombre de dossiers pour lesquelles les renseignements fournis étaient inexacts ou incomplets ou sur les non-conformités identifiées, alors même qu'elles mettent souvent en cause la qualité et la complétude des dossiers déposés. Pour la Cour, de telles informations permettrait pourtant l'analyse des coûts induits et la mise en place des mesures visant à limiter le nombre de cas problématiques (par ex. dialogue avec les mandataires ou la *SIA*, informations/instructions à leur intention). De même, aucune commune ne compile de données sur le nombre et le bilan des procédures de recours, ce qui permettrait d'identifier de potentielles récurrences et éventuellement d'ajuster les processus en conséquence.

La question des **délais** est surtout présente dans les communes où il existe une certaine pression pour les réduire. Généralement, aucun indicateur n'est établi, ni sur les délais globaux de traitement ni sur le temps consacré aux différentes étapes du processus.

Seules 7% des communes ayant répondu au sondage<sup>25</sup> ont indiqué s'être fixé un objectif lié aux délais et seules 5% ont indiqué tenir une statistique.

Parmi les communes auditées, seules les deux plus grandes ont défini des délais cibles. Pour l'une, il s'agit d'un objectif de la Municipalité qui fait l'objet de statistiques dans le rapport annuel de gestion. Pour l'autre, il s'agit uniquement de délais cibles énoncés par la *police des constructions* qui ne donnent pas lieu à un suivi.

Enfin, le même constat a été dressé dans les sept communes auditées au niveau des **coûts et des revenus**. Aucune des Municipalités ne connaît le coût complet des prestations délivrées (examen préalable, octroi des permis de construire et d'habiter, etc.) ni, plus largement, les coûts de son activité de *police des constructions*. En l'absence de comptabilité analytique ou de refacturations internes, les deux plus grandes communes n'avaient pas une vision d'ensemble des coûts supportés par leurs différents services en lien avec les prestations de police constructions. La vision globale des revenus manque également lorsque, dans une commune, plusieurs services facturent chacun son émoluments. Dans les petites et moyennes communes, dans lesquelles les collaborateur·trice·s en charge de la *police des constructions* ont aussi d'autres tâches, la comptabilité générale ne permettait pas d'identifier les coûts de la *police des constructions*. Les revenus des émoluments étaient quant à eux mélangés avec d'autres revenus dans les comptes de la majorité des communes auditées.

---

<sup>25</sup> Taux de réponse : 56% (170/302 communes)

Il est néanmoins à relever que les communes fournissant des prestations à d'autres disposaient de plus d'informations. Mais globalement, les données fournies et les remarques formulées par certaines communes ayant répondu au sondage ont confirmé l'absence d'informations fiables disponibles concernant les coûts et revenus de leur *police des constructions*. Dans ces circonstances, il n'est pas possible pour les autorités communales d'analyser ni les coûts et leur évolution dans le temps, éléments indispensables à une bonne gestion, ni leur couverture par les revenus des émoluments administratifs (cf. chapitre 5.2).

#### **Bonne pratique – Détermination des coûts et revenus de la police des constructions**

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

En l'absence d'indicateurs établis<sup>26</sup>, les communes ne sont pas non plus en mesure de communiquer sur leur performance d'octroi des permis de construire et d'habiter.

#### **Bonne pratique – Pilotage des activités de police des constructions et information**

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

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

## **2.3. PERMETTRE À LA CAMAC DE CONTRIBUER À LA PERFORMANCE GLOBALE DU PROCESSUS**

### **2.3.1. MIEUX DÉFINIR SES RESPONSABILITÉS**

#### **UN RÔLE ADMINISTRATIF NON DÉTAILLÉ DANS LA LOI**

Au début des années 90, la CAMAC a été créée pour servir d'interface entre les communes et les services cantonaux devant délivrer des autorisations permettant aux premières de statuer sur les demandes de permis de construire. A l'époque, son rôle, qui se veut purement administratif, a été défini dans un EMPD<sup>27</sup> rédigé dans le but d'obtenir le financement du matériel informatique nécessaire. Son existence n'ayant jamais été inscrite dans la loi (LATC), sa mission et ses attributions ne sont pas précisément arrêtées bien qu'elle figure dans plusieurs dispositions du RLATC<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Quelques communes établissent néanmoins des statistiques, de nature descriptive (par ex. nombre de dossiers traités) dans leurs rapports annuels de gestion.

<sup>27</sup> EMPD concernant l'acquisition de matériels et de logiciels pour le Centre infographique Riponne (CIR) et pour la Centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC) approuvé par le Grand Conseil lors de sa séance du 27 février 1989

<sup>28</sup> Dispositions sur la publication et la bonne circulation des dossiers et la communication de la synthèse à la Municipalité.

Depuis trente ans, la liste des tâches dévolues à la CAMAC dans cet EMPD constitue la seule définition officielle des attributions de la CAMAC.

#### **Liste des tâches de la CAMAC**

- Identifier et enregistrer les demandes ;
- Tenir à jour les informations rattachées aux demandes ;
- Analyser le contenu des dossiers ;
- Établir le cheminement des exemplaires des dossiers ;
- Suivre la circulation interne des dossiers ;
- Adapter les circuits lorsque les circonstances l'exigent ;
- Donner tout renseignement concernant la circulation d'un dossier et l'état des décisions ;
- S'assurer que les dossiers ne prennent pas de retard et réagir si nécessaire ;
- Établir une synthèse des décisions particulières, la transmettre à la commune ;
- Assurer un suivi de l'affaire, régler les problèmes administratifs, calculer et facturer les émoluments ;
- Saisir les données nécessaires à l'établissement de la statistique du logement.

Source : EMPD de 1989 concernant l'acquisition de matériels et de logiciels pour le Centre infographique Riponne (CIR) et pour la Centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC)

L'audit a permis de constater que la CAMAC remplit son rôle. Elle constitue les points d'entrée et de sortie uniques des demandes de permis de construire et des décisions des services cantonaux grâce à la synthèse, simplifiant ainsi la tâche des communes et soulageant les services cantonaux des tâches administratives liées à la circulation des dossiers à l'interne de l'administration. Si d'autres tâches ont été confiées à la CAMAC avec le temps (par exemple l'utilisation de la *plateforme ACTIS* pour la circulation d'autres dossiers liés aux projets routiers ou aux plans d'aménagement communaux), le traitement des dossiers de permis de construire reste clairement la priorité absolue.

#### **UN RÔLE QUI MANQUE DE CLARTÉ VIS-À-VIS DES COMMUNES...**

En l'absence d'autres indications, la CAMAC se réfère aux tâches qui lui ont été attribuées dans l'EMPD (voir ci-dessus) pour déterminer ce qu'elle doit faire à la réception des dossiers. Ainsi, elle interprète « l'analyse du contenu des dossiers » comme la nécessité de procéder à certains contrôles pour chaque entrée du *questionnaire général*, définis dans des instructions de travail internes (cf. chapitre 2.3.2). Or, les communes n'ont pas toutes la même compréhension de la nature des contrôles que la CAMAC doit effectuer :

Sur les sept communes auditées par la Cour, cinq estiment que la CAMAC ne doit pas contrôler l'exactitude des données à publier dans l'avis d'enquête, alors que cette dernière le fait systématiquement. Et si ces sept sont d'avis que la CAMAC doit contrôler l'exactitude des données permettant l'identification des services, seules quatre d'entre elles estiment qu'elle a la légitimité pour exiger des corrections dans les dossiers soumis.

#### **... TOUT COMME VIS-À-VIS DES SERVICES CANTONAUX...**

Les services cantonaux interrogés dans le cadre de l'audit de la CAMAC ont une compréhension relativement homogène du rôle et des responsabilités de cette dernière : pour eux, le rôle est essentiellement logistique (transport des dossiers papier entre les différents services et établissement de la synthèse de leurs réponses qui est une simple mise bout-à-bout des textes). Si pour eux, il lui

incombe d'organiser cette circulation et de suivre le cheminement du dossier, elle ne peut toutefois pas leur fixer de délai pour le traitement des dossiers ni les relancer en cas de retard. Pour ces mêmes services, la CAMAC n'a pas à vérifier leurs réponses (par ex. en termes de clarté ou de cohérence), alors même que la CAMAC est responsable vis-à-vis des communes de l'établissement de la synthèse.

Cette compréhension des services cantonaux est en contradiction avec celle de la plupart des communes, qui pensent que la CAMAC dispose du pouvoir de fixer des délais de traitement. L'organisation de la circulation d'un dossier et l'élaboration de la synthèse sont abordées au chap. 3.2.

### **... ET ENGENDRANT UNE CONFUSION DÉFAVORABLE À LA PERFORMANCE DU PROCESSUS**

La création de la CAMAC en a fait un rouage supplémentaire dans le processus d'octroi des permis de construire. Une certaine responsabilité de contrôle lui a été octroyée mais sans en définir précisément les contours, ce qui a contribué à créer une confusion sur les responsabilités de chaque partie (communes, CAMAC, services cantonaux). Ce manque de clarté induit le risque que des contrôles pourtant opportuns ne soient pas effectués, conduisant soit à la non-détection de non-conformités soit à une perte de temps (manque détecté trop tard dans le processus). A titre d'exemple, une commune pourrait ne pas procéder à certains contrôles, pourtant de sa responsabilité, pensant à tort que ces vérifications sont réalisées par la CAMAC.

En outre, cette confusion peut générer des attentes diverses à l'égard de la CAMAC, dans un contexte où la répartition des compétences entre canton et communes, s'agissant de l'aménagement du territoire et des constructions, est sensible.

Cette première recommandation spécifique concernant la CAMAC est fondamentale, car elle représente un prérequis à d'autres améliorations potentielles du processus (les recommandations présentées dans la suite de ce rapport en sont en quelque sorte une suite logique) :

#### **Clarifier le rôle et les responsabilités de la CAMAC**

##### **Constatation n°4**

Le rôle et les responsabilités de la CAMAC vis-à-vis des communes et des services de l'administration ne sont pas clairement établis. Les différents intervenants n'en ont pas une conception homogène :

- Les services métiers concernés sont compétents pour décider de l'octroi des autorisations spéciales cantonales. Mais la CAMAC partage avec eux la responsabilité de la performance du processus d'octroi des autorisations. Or elle ne dispose pas vis-à-vis d'eux de la légitimité nécessaire pour effectuer un suivi efficace du traitement des dossiers (par exemple en fixant un délai et en adressant des rappels) ou pour questionner la clarté des décisions rendues à intégrer dans la *synthèse CAMAC* ;
- Les communes sont responsables de contrôler les demandes de permis avant de les transmettre à la CAMAC. Mais la CAMAC effectue aussi des contrôles sur les dossiers reçus (portant notamment sur leur complétude et leur cohérence afin d'assurer la bonne identification des services concernés), dans le but d'assurer l'octroi des autorisations spéciales cantonales nécessaires dans les meilleurs délais.

Aucune entité n'a actuellement la responsabilité de veiller à la performance du processus d'octroi des autorisations spéciales cantonales et de rapporter au Conseil d'Etat sur celle-ci. Cela rend difficile la prise de mesures d'amélioration et la publication d'informations sur la performance du processus cantonal.

**Recommandation n°4a**

**au Conseil d'Etat**

- Attribuer formellement à la *CAMAC* la responsabilité de la conduite du processus de circulation cantonale et lui conférer l'autorité et les moyens nécessaires vis-à-vis des services métiers pour pouvoir œuvrer à sa performance.
- Clarifier le rôle et les responsabilités de la *CAMAC* vis-à-vis des communes, y compris sa légitimité et les moyens d'intervention à sa disposition, pour contribuer à rendre la procédure d'octroi des permis de construire performante.

**Recommandation n°4b**

**à la DGTL**

- Dès le rôle et les responsabilités de la *CAMAC* établis, définir la liste des contrôles devant être effectués par celle-ci.
- Communiquer de manière appropriée ces différents éléments à l'interne (services de l'ACV) et à l'externe (communes, mandataires, public).

## ***UNE COMMUNICATION TROP CENTRÉE SUR LES DOSSIERS***

### ***Avec les communes...***

Les communes interrogées se disent globalement satisfaites de leur collaboration avec la *CAMAC* et du soutien qui leur est fourni, même si elles souhaitent un rafraichissement des documents utilisés pour les demandes, indiquant la nécessité d'une révision (cf. chapitre 3.2.3 et constat N°13).

Plusieurs pistes visant à développer la communication sont déjà explorées par la *CAMAC*, comme la mise à disposition, via une application, de descriptifs détaillés des différentes étapes de la procédure.

Les échanges entre la *CAMAC* et les responsables dans les administrations communales sont réguliers au sujet de dossiers particuliers. Mais il n'y a aucune communication générale, visant par exemple, un échange sur les vérifications effectuées par l'une ou l'autre partie, le processus d'obtention des autorisations spéciales, les pistes d'amélioration des tâches de la *CAMAC* vis-à-vis des communes.

A titre d'exemple, les communes ne reçoivent pas d'instruction particulière de la part de la *CAMAC* (notamment faute de légitimité de cette dernière à en émettre) sur le processus en général, sauf si elles en font explicitement la demande. Les seules informations qui leur sont envoyées sont celles ayant trait aux mises à jour de la *plateforme ACTIS*. Or une communication régulière est une source potentielle d'amélioration continue du processus, chaque partie pouvant mettre en lumière des éléments problématiques.



## Améliorer la communication de la CAMAC envers les communes

### Constatation n°5

Les échanges entre la CAMAC et les communes sont fréquents, mais concernent principalement le traitement d'un dossier en particulier. La communication concerne très peu le processus visant à l'obtention des autorisations cantonales requises (à l'exception des mises à jour de la *plateforme ACTIS*) ni les possibilités de l'améliorer.

### Recommandation n°5

à la DGTL

Développer la communication avec les communes, ainsi que les offres de formation dans le domaine, dans le but d'échanger de manière régulière sur le processus dans un but d'amélioration continue.

### *...mais aussi avec les services cantonaux*

Les services se disent également satisfaits de la collaboration avec la CAMAC et du soutien qu'elle leur fournit. Les échanges entre la CAMAC et les répondant·e·s des services cantonaux sont fréquents sur des questions liées à des dossiers particuliers ou lorsque des adaptations au *questionnaire général* s'imposent à la suite d'évolutions légales ou réglementaires (mode réactif plutôt que proactif). Mais, comme avec les communes, la CAMAC ne communique pas régulièrement avec tous les services sur le processus en général et les possibilités d'améliorations. Consciente de ce manque, la CAMAC a récemment mis sur pied une formation à l'attention des intervenant·e·s dans les services qui semble répondre à un véritable besoin : une centaine de personnes devrait l'avoir suivie à fin juin 2021.

Par ailleurs, la liste des services potentiellement impliqués dans le processus, telle qu'elle figure sur la *plateforme ACTIS*, n'est pas précise :

- elle ne contient pas toujours le nom d'une personne de contact ou du responsable hiérarchique ;
- elle n'a pas été adaptée aux derniers changements dans l'organisation interne de l'administration cantonale (par ex. elle ne tient pas compte de la réorganisation du Département de la santé et de l'action sociale).

La nécessité de disposer d'une personne de contact désignée dans chaque service et la mise à jour régulière de cette liste sont des éléments qui méritent d'être établis dans des règles de collaboration à mettre en place avec les services.

D'autres éléments, qui seront développés plus en détails dans la suite de ce rapport, mériteraient également d'être précisés dans de telles règles : ce sont notamment des instructions particulières à chaque service permettant à la CAMAC d'identifier de manière correcte les dossiers devant leur être remis (cf. chapitre 3.2.3) ainsi que les modalités de notification à la CAMAC concernant des demandes de compléments ou d'informations supplémentaires que les services effectuent directement auprès des *constructeurs* et qui impactent le délai de traitement (cf. chapitre 3.3.2).

## **Améliorer la communication de la CAMAC avec les services cantonaux**

### **Constatation n°6**

La communication avec les services cantonaux se concentre sur les éléments liés à des dossiers spécifiques ou lorsqu'un changement dans les dispositions applicables nécessitent une adaptation au *questionnaire général*.

Des règles de collaboration formalisée font défaut, portant notamment sur des éléments tels que :

- la désignation d'une personne de contact (avec suppléant) dans chaque service et l'identité du responsable hiérarchique ;
- l'établissement de critères d'identification permettant à la CAMAC de sélectionner les dossiers devant être soumis à chaque service ;
- la communication par les services à la CAMAC des demandes de compléments afin d'informer d'un éventuel retard dans le traitement d'un dossier.

### **Recommandation n°6**

### **à la DGTL**

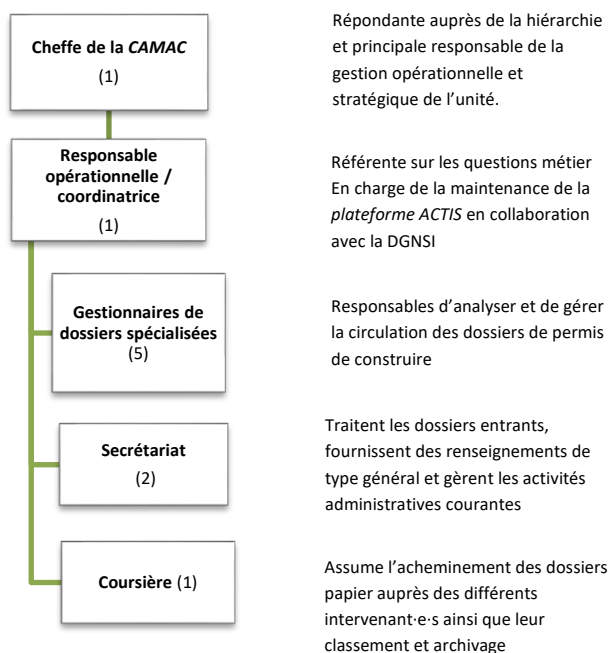
- Mettre en place une coordination régulière avec tous les services en vue d'assurer une amélioration continue des processus.
- Continuer le déploiement de la formation aux services, y compris un concept de formation continue.

## 2.3.2. RENFORCER LA GESTION DE SES RESSOURCES

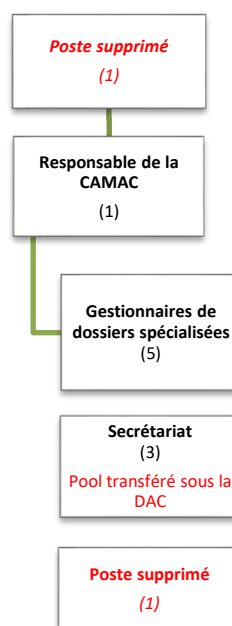
### UNE ÉQUIPE PETITE ET STABLE

Au cours de l'audit<sup>29</sup>, la CAMAC a intégré la Direction des autorisations de construire et a vu son organigramme modifié :

Organigramme jusqu'au  
31.03.2021



Organigramme dès le  
01.04.2021



Les différent-e-s intervenant-e-s sollicité-e-s au travers d'entretiens ou de questionnaires (dans les communes auditées et les services de l'administration cantonale) ont tou-te-s exprimé leur satisfaction sur la collaboration avec l'équipe en place et apprécient le soutien fourni dans les activités courantes.

Les collaboratrices techniques que sont les gestionnaires de dossiers spécialisés sont au bénéfice d'une expertise appropriée pour leur poste (par ex. dessinatrice en bâtiment diplômée) et disposent de beaucoup d'expérience, certaines ayant de nombreuses années d'ancienneté à la CAMAC.

### CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DES POSTES D'ENCADREMENT

Jusqu'au 31 mars 2021, la supervision de l'équipe était répartie entre la cheffe de la CAMAC et la responsable opérationnelle. En l'absence de cahiers des charges à jour et de partage des responsabilités clairement établi entre ces deux postes, une certaine confusion régnait à l'interne.

<sup>29</sup> Au moment de son transfert au Département des institutions et du territoire (DIT), la CAMAC était organisée de la sorte. Puis elle a été intégrée au sein de la nouvelle Direction des autorisations de construire (DAC) formée de de la Centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC) et de la division Hors zone à bâtir. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2021, d'autres changements ont eu lieu (dont la suppression du poste de cheffe et de la coursière).

A la suite de la réorganisation interne de la *DGTL* et à l'intégration de la *CAMAC* au sein de la nouvelle Direction des autorisations de construire (*DAC*) (cf. chapitre 2.3.5), le poste de cheffe de la *CAMAC* a été supprimé au 31 mars 2021. La redéfinition des responsabilités d'encadrement, désormais entre la responsable opérationnelle de la *CAMAC* et le directeur de la *DAC*, est prévue après ce changement organisationnel.

### ***UNE VISIBILITÉ INSUFFISANTE DE LA CHARGE DE TRAVAIL***

L'adéquation quantitative des ressources humaines à disposition de la *CAMAC* n'a pas pu être vérifiée, car il n'existe actuellement pas d'outil permettant de mesurer le temps que les collaboratrices investissent sur les différentes tâches qui leur sont allouées, ni sur chaque dossier spécifique dont elles ont la charge.

Une analyse de la charge de travail pour chaque poste a bien été finalisée en 2016 et montrait un taux d'occupation globalement élevé. La Cour des comptes estime qu'il serait judicieux de reprendre cette analyse (ou d'en réaliser une autre), en considérant les changements actuels ou à venir (notamment le passage au dossier électronique, le développement du nouvel outil informatique ou le changement organisationnel récent). La surcharge de travail évoquée par l'équipe et l'impact des évolutions actuelles et futures rendent nécessaire une analyse qui devrait ensuite être suivie et mise à jour lorsque les circonstances l'exigeront.

Il s'agit notamment d'analyser les retards dans le traitement de certains dossiers entrants, constatés durant l'année 2020 mais également récurrents dans le passé à certaines périodes de l'année. La dématérialisation prévue du processus devrait permettre de réduire les tâches liées à la manutention de documents papier et d'augmenter le temps consacré à des activités telles que le suivi des demandes, la formation ou la communication avec les différent·e·s intervenant·e·s. Au surplus, cette analyse permettra une meilleure anticipation de l'impact d'un changement aussi important sur la charge de travail de chacun·e.

### ***DES OBJECTIFS INDIVIDUELS AFIN DE GUIDER LES COLLABORATRICES***

En outre, la Cour a noté l'absence d'objectifs individuels fixés aux collaboratrices et d'entretien d'évaluation sur la période couverte par l'audit, contrairement aux dispositions applicables pour le personnel de l'Etat de Vaud. La nouvelle direction (voir la description des récents changements organisationnels au chapitre 2.3.5) a néanmoins confirmé sa volonté d'organiser un entretien d'évaluation avec chaque collaboratrice de la *CAMAC* avant fin juin 2021, puis annuellement par la suite. Ces objectifs individuels doivent découler des objectifs généraux (cf. chapitre 2.3.5) afin notamment de guider les collaboratrices sur la priorité à assigner à leurs différentes tâches.

#### ***Renforcer la gestion opérationnelle des ressources humaines de la CAMAC***

##### **Constatation n°7**

L'allocation des ressources aux différentes tâches de la *CAMAC* et le temps consacré par chaque employée aux différentes tâches qui lui sont allouées ne sont pas précisément connus. Une analyse détaillée du temps de travail avait été effectuée en 2016 et n'a pas été mise à jour depuis.

Des cahiers des charges existent pour chaque poste mais ceux de la cheffe de l'unité et de la coordinatrice (selon la structure en place durant la période couverte par les procédures d'audit) ne reflétaient pas leurs tâches et le partage des responsabilités n'était pas clair. Une redéfinition des responsabilités d'encadrement, à la suite du changement organisationnel du premier trimestre 2021, est prévue.

Aucun objectif individuel n'a été fixé aux collaboratrices de la CAMAC et il n'y a pas eu d'entretiens d'évaluation du personnel sur la période couverte par l'audit, contrairement à ce que prévoient la LPers et ses directives.

#### Recommandation n°7

#### à la DCTL

- S'assurer que les rôles et responsabilités des postes d'encadrement soient clairement définis et compris par l'équipe en place.
- Faire une analyse détaillée du temps de travail sur le modèle de ce qui avait été effectué en 2016 puis évaluer périodiquement le temps passé aux différentes tâches afin d'améliorer la visibilité sur le temps de travail requis aux différents postes.
- Fixer des objectifs SMART pour toutes les employées CAMAC et organiser des entretiens annuels d'appréciation.

### 2.3.3. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DIRECTIVES INTERNES

Si des instructions de travail ainsi qu'une documentation du processus existent pour les tâches principales et pour chaque fonction (notamment le guide du gestionnaire incluant les instructions de travail à destination des gestionnaires de dossiers spécialisés), leur qualité est perfectible et elles ne sont pas utilisées par toutes les collaboratrices de la même manière. La mise à jour régulière de ces documents n'est pas assurée, notamment faute de temps à y consacrer. Par conséquent, le guide du gestionnaire ne reflète pas l'intégralité des éléments à prendre en considération pour chaque dossier, ce qui nuit à son utilité. De plus, la délimitation entre tâches principales et tâches annexes (notamment celles qui ne sont pas directement liées au traitement des dossiers de permis de construire) n'y est pas clairement définie.

Ce guide, dont le but principal est de décrire en détails les différentes vérifications à effectuer sur chaque dossier, visant notamment à bien identifier les services à consulter, ne semble pas abouti. Certaines étapes fondamentales, telles que le traitement des *oppositions*, l'établissement de la synthèse, les éventuelles manipulations à effectuer sur les réponses reçues des services consultés ou la facturation, n'y sont pas du tout décrites.

La communication et les échanges à l'interne de l'équipe se font tant de manière informelle qu'au travers de séances planifiées. S'il arrive que des adaptations aux méthodes de travail soient discutées lors de séances, elles ne sont pas reflétées dans ce guide, au risque de ne pas être mises en pratique de manière harmonisée. De plus, ces séances d'équipe n'ont pas été régulièrement organisées durant l'année 2020, principalement faute de temps.

Ainsi, les gestionnaires ont toutes développé leurs propres pratiques de travail, notamment sur la manière de documenter les différentes communications avec les communes et les services (par ex. utilisation du bloc-notes dans la *plateforme ACTIS*), l'organisation de la circulation des dossiers papier et le traitement des dossiers incomplets.

Selon l'analyse des dossiers effectuée par la Cour, ces différences de pratique restent toutefois mineures et ne semblent pas avoir d'impact important sur le délai de traitement d'un dossier.

Le fait que le guide du gestionnaire ne soit ni complet ni à jour, génère toutefois une incertitude sur les éléments à traiter, notamment pour les collaboratrices récemment arrivées dans l'équipe.

L'importance de l'actualisation des instructions de travail est pourtant reconnue par la CAMAC. Mais bien qu'explicitement prévu dans ses procédures internes ainsi que dans certains cahiers des charges, le processus assurant leur révision régulière n'est pas en place et les directives sont incomplètes. La CAMAC projette une refonte complète du guide du gestionnaire, avec une potentielle mise à disposition aux intervenant-e-s dans les communes, voire également aux mandataires afin de développer leurs connaissances du processus. Ce travail de mise en place sera toutefois long et coûteux en termes de ressources humaines.

<b>Compléter et maintenir à jour le guide du gestionnaire de la CAMAC</b>	
<b>Constatation n°8</b>	
<p>Le guide du gestionnaire est un outil de travail essentiel, garant d'un processus de traitement harmonisé, son but étant de décrire les tâches et vérifications à effectuer sur les dossiers (égalité de traitement) et d'en assurer la transmission à tous les services concernés (conformité). Ce guide est actuellement incomplet, il y manque notamment des dispositions sur les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le traitement de certains éléments particuliers, tels que les dossiers incomplets et les <i>oppositions</i> ;</li> <li>• le détail des contrôles à effectuer sur les informations reçues des services (clarté et cohérence des réponses intégrées dans la synthèse, informations reçues pour la facturation des émoluments).</li> </ul>	
<b>Recommandation n°8</b>	<b>à la DGTL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre à jour le guide du gestionnaire, afin, notamment, de couvrir l'intégralité du processus</li> <li>• Prévoir un mécanisme de mise à jour régulière (au minimum annuel ou en fonction des besoins) de toutes les procédures et directives internes à la CAMAC</li> </ul>	

## 2.3.4. ASSURER UNE MEILLEURE TRAÇABILITÉ DES DONNÉES

### **UN OUTIL PRÉVU POUR SUIVRE LE CHEMINEMENT DU DOSSIER...**

Toute demande de permis de construire doit être saisie « sur le site internet officiel de la CAMAC » (art 73 al.1<sup>bis</sup> RLATC). C'est toutefois toujours le dossier papier, muni des signatures originales, qui fait foi (cf. chapitre 2.1). Mais la *plateforme ACTIS* permet aux *constructeurs*, ainsi qu'aux communes, de saisir directement les données nécessaires et de suivre l'avancement de la circulation et du traitement du dossier à l'interne de l'administration cantonale. Il permet également de consulter la synthèse des décisions ainsi que les commentaires des services cantonaux.

Fonctionnant comme une base de données, la *plateforme ACTIS* permet surtout aux gestionnaires de dossiers de la CAMAC d'organiser et de suivre la circulation des dossiers papier, dont plusieurs exemplaires sont requis afin de permettre une consultation en parallèle de différents services cantonaux. Novateur à l'époque<sup>30</sup>, il visait à améliorer sensiblement les délais de traitement des demandes.

### **... QUI N'EST PLUS ADAPTÉ AUX BESOINS ACTUELS**

Aujourd'hui, le système ne répond plus aux besoins, malgré des mises à jour régulières, notamment pour adapter certains libellés dans le *questionnaire général*<sup>31</sup>. Néanmoins, l'obsolescence de la *plateforme ACTIS* limite son développement et le décalage entre ce que le système peut offrir et les besoins des utilisateur-trice-s ne fait que s'accroître avec le temps.

Des améliorations sont notamment souhaitées en termes de simplification de saisie (par ex. l'automatisation de certaines données), de dématérialisation des plans et de suivi des délais de traitement (par ex. l'intégration d'alertes automatiques).

### **UN RENOUVELLEMENT PLANIFIÉ...**

Un projet de refonte du système informatique est en cours. Il devrait notamment permettre : la dématérialisation complète du processus (cf. chapitre 2.1), une simplification de la saisie des demandes, une réduction des délais de traitement au niveau cantonal, une meilleure information du suivi des dossiers et la possibilité d'extraire des données pour un meilleur pilotage des activités. Ce renouvellement du système d'information des permis de construire, nommé *SIPC*, représente un investissement important (estimé à plus de 10 millions CHF) et un défi pour les années à venir. Un *EMPD* accordant au Conseil d'Etat le crédit d'investissement nécessaire est en cours d'élaboration et pourrait être présenté au Grand Conseil encore en 2021.

#### **Nécessaire évolution de la plateforme ACTIS**

En raison de l'existence du projet de refonte du système d'information, la Cour des comptes n'émet pas de recommandation sur la nécessité de faire évoluer la plateforme actuelle. Elle en relève néanmoins l'importance et en souligne l'urgence.

<sup>30</sup> En 1999

<sup>31</sup> Environ 300'000 CHF sont investis annuellement pour assurer la maintenance courante de la plateforme

### ... QUI DEVRAIT PERMETTRE UNE TRAÇABILITÉ PLUS COMPLÈTE DES DONNÉES

Ce n'est qu'à condition que le système soit adéquatement renseigné par les intervenant-e-s dans les services qu'il est possible de suivre le traitement d'un dossier de manière précise et de le localiser. Les procédures internes de la CAMAC prévoient d'ailleurs certaines vérifications par la coursière, afin de confirmer la concordance entre le statut d'un dossier dans la *plateforme ACTIS* et sa localisation<sup>32</sup>.

Concernant la traçabilité des données, l'analyse détaillée de 30 dossiers a permis de détecter trois défauts majeurs :

1. La liste des services consultés incluse dans la *synthèse CAMAC* n'est pas exhaustive : en effet, si un service inclus dans la circulation répond qu'il n'est pas concerné par un dossier lui ayant été distribué, il n'apparaît pas parmi les services listés au début de la *synthèse*. La liste complète n'est accessible qu'en consultant le détail de la circulation dans la *plateforme ACTIS* ;
2. Les données d'une première *synthèse* ne sont plus disponibles en cas d'émission d'une deuxième *synthèse*. Or plus d'une centaine de dossiers par année nécessitent une deuxième *synthèse CAMAC*, par exemple suite à des modifications du projet demandées par un service avant qu'il autorise ou émette un préavis positif sans condition. Les données initiales de la première *synthèse* ne sont pas conservées dans la *plateforme ACTIS*, écrasées par l'émission de la seconde *synthèse*. Même s'il existe une version imprimée de toutes les *synthèses* émises conservée dans le dossier papier disponible à la CAMAC, on perd toute trace informatique de l'évolution d'un projet ;
3. Cette perte de donnée (historique non sauvegardé) impacte également la facturation des émoluments : il n'est plus possible d'additionner le temps de traitement pour le premier et le second examen des services concernés par la deuxième *synthèse* (cf. chapitre 4 sur les émoluments pour plus de détails sur le processus de facturation).

#### **Assurer une traçabilité complète des données dans les dossiers de permis de construire**

##### **Constatation n°9**

Le système actuel ne garantit pas une traçabilité suffisante des données :

- les services consultés ayant répondu qu'ils ne sont pas concernés n'apparaissent pas dans la liste des services consultés mentionnés dans la *synthèse* ;
- les données concernant une première *synthèse* ne sont pas conservées dans le système informatique en cas d'émission d'une 2<sup>ème</sup> *synthèse* (seule une version papier est conservée) ;
- les données liées au temps de traitement (servant de base à l'émolument facturé) du premier examen sont également écrasées par les données liées à la 2<sup>ème</sup> *synthèse*.

##### **Recommandation n°9**

**à la DGTL**

Au plus tard dans le cadre du projet SIPC, les éléments liés à la traçabilité doivent impérativement être résolus :

- assurer l'exhaustivité de la liste des services consultés, même ceux qui ont répondu ne pas être concernés, dans la *synthèse* ;
- assurer la sauvegarde des informations concernant une première *synthèse* (y compris celles liées aux émoluments) en cas de nécessité d'une deuxième *synthèse*.

<sup>32</sup> Cela implique notamment de confirmer que le retour d'un dossier est bien reflété dans le système et, inversement, qu'au moment où un service valide sa réponse dans le système, le dossier papier soit transféré à l'intervenant suivant.



## 2.3.5. MIEUX PILOTER SES ACTIVITÉS

### ***UNE INTÉGRATION RÉCENTE DE LA CAMAC À LA DGTL***

Début 2020, une réorganisation des services de l'Etat a conduit à la création de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) au sein du Département du territoire et des institutions et au transfert de la CAMAC dans cette direction nouvellement créée. La CAMAC était auparavant rattachée au Secrétariat général du Département des infrastructures et des ressources humaines (SG-DIRH). Puis une réorganisation à l'interne de la DGTL a conduit à la création de la *Direction des autorisations de construire*, qui regroupe la CAMAC et la division *Hors zone à bâtir*, en charge de fournir les autorisations cantonales pour les constructions sises en dehors de la zone constructible. Ces restructurations qui favorisent les synergies doivent permettre les échanges d'expérience propres à l'unité de matière (unités toutes présentes dans le département en charge d'assurer l'exécution de la LATC). Mais ces nombreux changements organisationnels ont bousculé le pilotage stratégique de la CAMAC.

### ***DES OBJECTIFS TROP GÉNÉRAUX ET N'INCLUANT PAS LES DÉLAIS***

Avant la décision de transfert, le SG-DIRH avait fixé deux objectifs généraux à la CAMAC pour l'année 2020 : le premier était lié au projet de refonte du système informatique et le second à l'harmonisation des pratiques des collaboratrices afin d'assurer un référentiel commun. Or, la formulation de ces objectifs ne répond pas entièrement aux caractéristiques SMART<sup>33</sup> : leur formulation est trop générale, sans fixation de délais ni d'indicateur permettant de mesurer leur atteinte. Ces objectifs n'ont pas été officiellement repris par la direction de la DGTL après le transfert de la CAMAC et aucun autre objectif ne lui a été fixé.

La principale justification de la mise en place de la CAMAC en 1990 était de réduire le délai global de traitement d'un dossier de permis de construire par les services cantonaux. La question de l'optimisation des délais devrait donc être centrale. Pourtant, aucun objectif en la matière n'a été fixé à la CAMAC. En effet, même si elle n'est pas responsable du temps pris par les services pour traiter un dossier, des objectifs et des indicateurs devraient être mis en place pour son propre travail, concernant notamment le temps à sa disposition entre la réception d'un dossier et sa mise en circulation auprès des services, ainsi que le temps pris pour l'émission de la synthèse à réception de l'intégralité des réponses des services (plus de détails à ce sujet dans le chapitre 3.2.4).

### ***PAS DE RAPPORT PUBLIC SUR SES ACTIVITÉS***

La CAMAC n'établit pas de rapport de gestion. Cette requête ne lui a d'ailleurs jamais été formellement adressée par sa hiérarchie. Des informations assez succinctes comme le nombre de dossiers traités durant l'année, sont incluses dans le rapport annuel de gestion du Conseil d'Etat, disponible sur le site internet de l'Etat de Vaud. A sa demande, la Commission de gestion du Grand Conseil reçoit chaque année un rapport de statistiques : nombre de dossiers traités durant l'année, répartition des dossiers entre ceux de compétence purement communale et ceux ayant requis une intervention des services cantonaux, durée de traitement des dossiers et évolution sur 10 ans notamment.

---

<sup>33</sup> L'acronyme correspond à : Spécifique, Mesurable, Ambitieux, Réaliste, Temporel

Ces statistiques représentent un premier pas important dans la perspective de rendre compte du processus. Dans l'attente d'un outil de pilotage plus approprié dans le cadre du projet *SIPC*, ces statistiques pourraient servir de base à une information plus détaillée à l'intention tant des acteurs concernés que du public.

En résumé, la Cour des comptes constate que le pilotage stratégique de la *CAMAC* doit être amélioré, notamment en fixant des objectifs généraux au niveau de l'entité et des indicateurs appropriés. Ces objectifs généraux pourront être ensuite déclinés en objectifs individuels et assureront une meilleure compréhension par les collaboratrices des enjeux et priorités. Enfin, une plus grande transparence sur les activités est souhaitable, y compris sur l'atteinte des objectifs fixés, afin de mieux faire connaître le rôle central de la *CAMAC*.

<b>Développer le pilotage de la CAMAC et rendre compte de sa performance</b>	
<b>Constatation n°10</b>	
<p>Aucun objectif SMART, ni indicateur permettant l'évaluation de leur atteinte, n'est fixé à la <i>CAMAC</i>. A côté du traitement des dossiers de permis de construire, la <i>CAMAC</i> effectue diverses autres tâches, dont la priorisation n'est pas toujours claire. Cela signifie que des éléments importants, tels que la revue et mise à jour des processus internes par exemple, ne sont pas effectués.</p> <p>Aucun rapport d'activités n'est établi. Des statistiques générales sont néanmoins mises chaque année à disposition de la COGES dans un rapport spécifique mis en place à sa demande.</p>	
<b>Recommandation n°10</b>	<b>à la DGTL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixation d'objectifs SMART et d'indicateurs y relatifs pour la <i>CAMAC</i>, y compris sur le temps de traitement d'un dossier et évaluation régulière de l'atteinte des objectifs fixés.</li> <li>• Etablissement d'un rapport annuel sur les activités, incluant la réalisation des objectifs préalablement assignés ou l'analyse des raisons de la non atteinte des objectifs.</li> <li>• Mise à disposition d'informations sur la performance du processus aux parties intéressées (Conseil d'Etat, communes, <i>constructeurs</i> et public).</li> </ul>	

## 3. AMÉLIORER LA PERFORMANCE GLOBALE DES PROCÉDURES D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE

### 3.1. UN PROCESSUS DE COMPÉTENCE COMMUNALE DANS LEQUEL INTERVIENT LE CANTON

Le processus d'octroi des permis de construire (cf. figure 7, page suivante) démarre avec la réception du dossier papier par l'administration communale. Afin de pouvoir mettre une demande de permis à l'enquête publique et solliciter de manière concomitante les demandes d'autorisations spéciales cantonales (cf. chapitre 3.2.3), la commune doit vérifier la régularité de la demande (signatures, nombre d'exemplaires, pièces jointes à la demande de permis selon art. 106 à 108 LATC).

La vérification effectuée, elle met le projet à l'enquête publique pendant 30 jours. Elle se charge de l'affichage au pilier public, de la publication de l'avis d'enquête dans le journal local et transmet le dossier à la CAMAC, qui se charge de la publication dans la Feuille des avis officiels (FAO) et sur le site internet de l'Etat de Vaud.

Cette transmission du dossier à la CAMAC déclenche l'intervention des services cantonaux délivrant les autorisations spéciales et autres approbations requises pour la construction projetée. Pendant ce temps, la commune poursuit, si nécessaire, les vérifications de la conformité du projet aux dispositions légales et réglementaires applicables. A l'issue de l'enquête publique, elle traite les éventuelles *oppositions* et *observations*. Elle doit également transmettre celles-ci aux départements intéressés (art. 113 al.2 LATC), ce qui se fait en pratique au travers de la CAMAC. De son côté, la CAMAC collecte les décisions des différents services cantonaux et les communique à la commune via une synthèse (ci-après « *synthèse CAMAC* »).

Les dernières vérifications sont ainsi effectuées par la commune (service ou personne en charge de la *police des constructions*) avant que la Municipalité décide de l'octroi ou du refus du permis de construire. Selon l'organisation mise en place, une commission consultative peut préavisier la décision (cf. chapitre 2.2.1).

Avant de délivrer le permis de construire, la Municipalité doit s'assurer que (art. 104 LATC) :

- le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration ;
- les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées ;
- le bien-fonds est ou sera équipé pour la construction.



## 3.2. RENFORCER LES CONTRÔLES DE LA LÉGALITÉ DES PROJETS

L'objectif premier de la procédure d'octroi des permis de construire est donc la vérification, avant le démarrage des travaux, de la conformité du projet de construction aux lois, règlements et plans d'affectation.

### 3.2.1. RENFORCER LES CONTRÔLES FORMELS EN VUE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

#### ***DES LACUNES DANS LES CONTRÔLES FORMELS***

##### ***Des contrôles peu traçables dans les dossiers des communes***

Les sept communes auditées tout comme la quasi-totalité de toutes celles ayant répondu<sup>34</sup> au sondage affirment vérifier le respect des exigences formelles (signatures, nombre d'exemplaires). A l'exception de quelques communes ne disposant pas de ressources techniques internes, toutes indiquent également vérifier la présence des plans et coupes requis par le projet.

L'exécution de ces contrôles formels n'était toutefois pas toujours traçable dans les dossiers sélectionnés lors des audits effectués dans les communes. La Cour a relevé par exemple que si les avis d'enquête publics mentionnent le plus souvent la disposition légale ou réglementaire à laquelle le projet de construction déroge, ce n'était parfois pas le cas de celle qui autorise l'octroi de la dérogation, contrairement à ce que requiert l'art. 72 al. 1 let. g *RLATC*. Au-delà du non-respect d'une exigence réglementaire, c'est un manque de transparence envers les tiers intéressés et un défaut de justification de la dérogation.

##### ***Des corrections parfois demandées par la CAMAC***

A réception du dossier, la gestionnaire de dossier de la *CAMAC* effectue un contrôle des données générales du projet (par ex. de ses coordonnées, du numéro de parcelle et de leur cohérence avec le plan de situation du géomètre) et des données soumises à publication. Comme il n'existe pas de règle précisant le contenu et le niveau de détail du descriptif du projet, les données à publier sont laissées à l'appréciation des communes. Bien que les propositions de rectifications de la *CAMAC* aux communes soient fréquentes (en cas de doute portant sur un descriptif des travaux incomplet ou portant à confusion), la possibilité conférée à la *CAMAC* d'exiger la publication d'un avis rectificatif (art 72c al.2 *RLATC*<sup>35</sup>) n'a, selon elle, jamais été utilisée.

#### ***Bonne pratique - Contrôles formels en vue de la mise à l'enquête publique***

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

<sup>34</sup> Taux de réponse : 57% (174/302 communes)

<sup>35</sup> Art.72c al.2 *RLATC* : La *CAMAC* peut exiger la publication d'un avis rectificatif si elle constate une erreur dans la publication d'une enquête relative à une demande impliquant une ou plusieurs autorisations spéciales.

## **UN TRAITEMENT DES OPPOSITIONS VARIABLE SELON LES COMMUNES**

### ***Un accompagnement généralement proposé***

La Cour a pu observer lors des sept audits réalisés qu'en cas d'*opposition(s)* les communes ont une implication et un accompagnement du *constructeur* variables selon leurs sensibilités. La grande majorité des communes ayant répondu au sondage indiquent organiser et participer à des séances de conciliation entre le *constructeur* et les opposants<sup>36</sup> : entendre les *constructeurs* et les opposants présente l'avantage pour la Municipalité de disposer de plus d'éléments pour se déterminer et motiver sa décision. L'objectif de retrait des *oppositions* favorise également l'aboutissement des projets dans les meilleurs délais. Les communes sont également nombreuses, surtout les plus petites, à dire rechercher des solutions ou des variantes acceptables pour toutes les parties.

### ***Une analyse plus ou moins étayée des oppositions à destination de la Municipalité***

Au même titre que d'autres aspects dont le contrôle nécessite une appréciation, l'analyse des *oppositions* et des arguments retenus pour les accepter ou les lever n'était pas toujours documenté dans les dossiers examinés lors des audits communaux. L'élaboration d'un rapport détaillé servant de préavis à la Municipalité, comme le fait l'une des communes auditées, est une bonne pratique. L'autorité bénéficie ainsi d'une analyse technique et de l'avis des professionnel·le·s du domaine pour fonder sa décision. En cas de recours ultérieur, elle dispose de la trace et des éléments ayant fondé sa décision.

### ***Des bases légales et réglementaires non mentionnées lors des levées d'opposition***

L'effort d'argumentation des levées d'*opposition* est variable selon les communes. Si la jurisprudence reconnaît le droit aux communes de ne pas répondre à tous les arguments soulevés par les opposants, les bases légales et réglementaires sur lesquelles elle s'appuie doivent ad minima être mentionnées<sup>37</sup> (art. 116 LATC). En outre, la loi sur la procédure administrative (art. 42 LPA-VD) impose des décisions « en termes clairs et précis », bien que cette notion reste juridiquement indéterminée.

### ***Des oppositions inutilement transmises à la CAMAC***

Le délai d'enquête expiré, les *oppositions* ou *observations* à un projet ayant nécessité une ou plusieurs autorisations cantonales doivent « être communiquées immédiatement aux départements intéressés » (art. 113 al.2 LATC).

Si certaines communes ne transmettent que les *oppositions* qu'elles considèrent porter sur des aspects de compétence cantonale, d'autres envoient d'office à la CAMAC toutes les *oppositions* reçues, générant une charge de travail non essentielle : en effet, de manière similaire aux demandes de permis, les gestionnaires de dossier analysent toutes les *oppositions* reçues dans le but d'identifier quel service cantonal doit en être informé et organiser la circulation en conséquence.

---

<sup>36</sup> Art. 58 LATC : Après la fin de l'enquête publique, les opposants, s'ils le demandent, sont entendus par la Municipalité ou une délégation de celle-ci lors d'une séance de conciliation.

<sup>37</sup> Art. 116 al.1 LATC : Les auteurs d'oppositions motivées ou d'observations sont avisés de la décision accordant ou refusant le permis, avec l'indication des dispositions légales et réglementaires invoquées, lorsque l'opposition est écartée.

### **Bonne pratique - Traitement des oppositions**

- En s'appuyant sur les autorisations spéciales requises, ne pas transmettre à la CAMAC les *oppositions* ne portant que sur des éléments de compétence communale (esthétique, vue, etc.).
- Exiger de la *police des constructions*, du·de la technicien·ne· communal·e· ou du bureau externe un rapport d'analyse des *oppositions* et des arguments justifiant leur levée ou leur acceptation.
- Dans les décisions de levée des *oppositions* transmises aux opposant·e·s, indiquer les références aux dispositions légales et réglementaires invoquées.

## **3.2.2. SYSTÉMATISER LES CONTRÔLES DE CONFORMITÉ**

Dans le cadre des audits communaux qu'elle a menés, la Cour des comptes a analysé les contrôles mis en place en se concentrant plus particulièrement sur une sélection de thématiques (cf. annexe II).

### ***UNE GARANTIE INSUFFISANTE DE L'EXÉCUTION DE TOUS LES CONTRÔLES NÉCESSAIRES***

Dans les sept communes auditées, la Cour a été confrontée à la difficulté voire l'impossibilité de constater les différentes vérifications faites sur les projets de construction soumis à autorisation. Cette impossibilité ne signifie pas que les contrôles ne soient pas correctement réalisés mais ne permet pas aux Municipalités qui doivent se prononcer sur l'octroi du permis de s'assurer que ce soit le cas. Certains contrôles ne sont parfois pas réalisés ou d'une manière ne permettant pas de garantir le respect des dispositions légales et réglementaires de la construction projetée.

La Cour relie ce constat à une culture de travail orale, basée sur la confiance et au développement insuffisant du contrôle interne (cf. chapitre 2.2).

### ***Un manque de traçabilité des vérifications effectuées***

Cette absence de définition des éléments à contrôler et de règles de documentation, présente notamment un risque en cas de contestation (difficulté à justifier les contrôles effectués, perte d'efficacité due à la recherche d'informations). Dans certaines communes, les responsables ont parfois mis en place une checklist, un préavis ou un rapport de contrôle plus détaillé, confirmant les contrôles réalisés. Mais les vérifications effectuées et leurs résultats n'y sont pas toujours documentés, qu'il s'agisse du travail de la *police des constructions* elle-même ou, dans les communes disposant de plusieurs services, des préavis remis à cette dernière. Rien ne garantit notamment la traçabilité des vérifications sur des modifications ou corrections apportées au projet déposé. Pour les communes faisant appel à un bureau externe, le même manque se retrouve dans le rapport fourni par le mandataire.

### ***Des appréciations peu documentées***

Il en est de même dans les domaines pour lesquels les communes disposent d'un pouvoir d'appréciation (par ex. nombre de places de stationnement nécessaires, esthétique et intégration des bâtiments, protection du patrimoine, etc.). Garder une trace des arguments retenus permet d'objectiver l'appréciation portée en cas de procédure de recours et contribue également à assurer une égalité de traitement entre les dossiers.

### **Bonne pratique – Contrôles de légalité des projets**

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

### **Un traitement plus rigoureux des dérogations nécessaire**

Dans la mesure où le règlement communal le prévoit et pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient, des dérogations aux planifications communales peuvent être accordées par la Municipalité à condition qu'elles ne portent pas atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers (art. 85 al.1 LATC). La demande de permis de construire doit, le cas échéant, indiquer les dérogations demandées et les dispositions réglementaires sur lesquelles elles sont fondées, ce qui n'a pas toujours été le cas dans les dossiers audités.

Si la Municipalité dispose d'un pouvoir d'appréciation en opportunité, le respect des critères susmentionnés doit pouvoir être démontré en tout temps, notamment en vue d'éventuelles procédures de recours. La dérogation ne doit pas être motivée par la seule proposition du constructeur, la volonté de favoriser une plus grande utilisation du sol ou d'éluder des dispositions réglementaires jugées peu satisfaisantes<sup>38</sup>. Les critères d'octroi ne sont toutefois souvent pas documentés, alors même que certaines demandes de dérogations nécessitent une appréciation de la situation.

Par ailleurs, aucune commune auditée n'avait de visibilité, au-delà de la mémoire des responsables en place, sur les différentes dérogations accordées. En fonction du volume d'activité, cela peut induire un risque qu'une dérogation prévue par le règlement soit si souvent accordée qu'elle en devienne une règle, au risque de vider la disposition légale ou réglementaire concernée de son sens.

### **Bonne pratique – Octroi des dérogations**

- Mettre en place un contrôle systématique des demandes de dérogation en identifiant la base légale ou réglementaire les autorisant, vérifier sa mention sur les avis d'enquête publique et confirmer que les critères d'octroi sont remplis.
- Documenter l'analyse effectuée et ses résultats dans chaque dossier.
- Tenir à jour un état des dérogations accordées pour avoir une vue d'ensemble.

### **Des demandes formulées aux constructeurs à motiver**

Lorsque les contrôles effectués révèlent des non-conformités du projet à des dispositions légales ou réglementaires, le *constructeur* en est averti et il lui est demandé de modifier le projet en conséquence. Cela permet d'éviter de mener la procédure à terme pour aboutir à un refus du permis, ce qui est à l'avantage tant du *constructeur* que de la commune.

<sup>38</sup> In « Des dérogations en matière de police des constructions : un produit à consommer avec modération ? », Dr Raymond Durussel, pour l'Ordre vaudois des géomètres, dans Point commune n°59, UCV, hiver 2016, p. 10



Lorsque les non-conformités identifiées sont de minime importance, la commune peut assortir le permis de construire de conditions que le *constructeur* sera tenu de respecter au moment de la construction. A noter qu'il est fréquent de voir formulées des conditions au permis de construire qui poursuivent des objectifs de prévention et d'organisation en rapport avec le suivi de l'exécution des travaux et l'octroi du permis d'habiter. Cette pratique est de nature à faciliter le processus d'octroi des permis d'habiter.

Les audits communaux ont révélé que tant les demandes de modification en cours de processus que les conditions au permis ne comprennent pas systématiquement l'indication des bases légales ou réglementaires qui les fondent. Or, leur mention permet de motiver la demande et fournit la garantie que celle-ci repose sur une exigence légale, gage de transparence. Elle permet, le cas échéant, de faire la distinction entre exigences à caractère obligatoire et recommandations qui doivent apparaître sous les remarques.

#### **Bonne pratique – Motivation des exigences formulées aux constructeurs**

- Motiver systématiquement les demandes formulées aux *constructeurs*, que ce soit en cours de processus ou par le biais des conditions d'octroi assortissant les permis de construire, en indiquant les références aux dispositions légales et réglementaires.
- Distinguer clairement ce qui est d'ordre impératif de ce qui relève d'une recommandation.

### **LA CONFORMITÉ AUX DISPOSITIONS SPÉCIALES CANTONALES PAS GARANTIE**

Certains contrôles relatifs à des dispositions de droit cantonal (par ex. énergie, barrières architecturales, etc.) assignés aux communes ne sont parfois pas ou pas complètement mis en œuvre. L'absence de dispositions définissant les contrôles à réaliser par les communes, la croyance que certains contrôles sont réalisés par d'autres ou les questions de financement peuvent amener certaines communes à limiter ces vérifications au minimum voire à y renoncer.

#### **Le contrôle de la suppression des barrières architecturales pas toujours effectué**

Dans le but de rendre les bâtiments accessibles à tous sans discrimination<sup>39</sup>, certaines constructions<sup>39</sup> doivent respecter la norme SIA 500 « Constructions sans obstacles » à moins que l'avantage procuré aux usager·ère·s ne soit disproportionné par rapport aux coûts engendrés, à l'atteinte portée à l'environnement, à la nature ou au patrimoine. Les communes doivent donc contrôler le respect de la norme dans son intégralité et se prononcer le cas échéant sur l'application proportionnée des exigences. Seule la moitié de celles ayant répondu au sondage sur ce point<sup>40</sup> ont indiqué vérifier systématiquement la conformité à la norme SIA 500, environ un quart ont dit procéder à des contrôles selon les cas, tandis que le dernier quart a admis ne pas faire de contrôle, se reposant, pour tout ou partie, sur les *oppositions* ou *observations* déposées par l'AVACAH. Aucune différence notable n'a été notée entre les modèles d'organisation ou la taille des communes.

<sup>39</sup>La construction de locaux et d'installations accessibles au public (par ex. bâtiments administratifs, écoles, salles de spectacles, etc.), de bâtiments destinés à l'activité professionnelle ainsi que d'immeubles d'habitation collective. Voir Art. 94-96 LATC

<sup>40</sup> Taux de réponse 45% (138 communes sur 302)

Contrairement à l'énergie, à la protection contre l'incendie ou à l'amiante (voir ci-après), ce thème ne relève pas d'une politique publique cantonale ou d'un service particulier de l'administration<sup>41</sup>. A noter que dans le canton de Neuchâtel, une checklist développée par Pro Infirmis a été mise à disposition pour contrôler l'application de cette norme.

### ***Une interprétation variable des contrôles nécessaires des dispositions de droit spécial cantonal***

Les communes sont chargées de procéder au contrôle de la conformité des projets de constructions aux exigences posées par le droit spécial cantonal dans certains domaines (énergie, protection contre l'incendie et amiante). Les contrôles à réaliser sont souvent complexes s'agissant de domaines dans lesquels elles ne disposent généralement pas des compétences nécessaires (cf. chapitre 2.2.1). La nature et l'étendue des contrôles à effectuer n'ont par ailleurs pas été fixées dans des dispositions réglementaires, leur laissant une marge d'interprétation (cf. chapitre 2.2.3). Les contrôles mis en place diffèrent ainsi d'une commune à l'autre. Un niveau d'assurance de la conformité des constructions, uniforme sur le territoire vaudois n'est dès lors pas garanti. Non seulement, cela remet en question la mise en œuvre de la politique publique concernée mais cela induit une inégalité de traitement entre les projets :

#### Energie

Il découle de l'art. 15 *LVLEne* que les communes sont compétentes pour contrôler le respect de la législation sur l'énergie lors de la procédure d'octroi des permis de construire, et notamment les bilans thermiques. Les contrôles à effectuer ont été définis dans un guide élaboré à leur attention par la *DIREN*. Or celui-ci n'était pas connu des communes auditées.

En l'absence d'exigence légale ou réglementaire plus précise, la commune se contente souvent de contrôler que le bilan émane d'un bureau spécialisé et qu'il est complet. Or cela n'est pas suffisant pour garantir la conformité de la construction aux exigences fixées par la *LVLEne*. La fréquence des corrections demandées par les communes qui confient ce contrôle à des spécialistes tend à le confirmer.

Lors du sondage effectué, 69% des communes ont indiqué contrôler systématiquement les formulaires énergétiques, 21% le faire selon les cas et 10% ne pas les contrôler. Les motifs invoqués sont notamment l'absence de connaissances techniques, les coûts engendrés par de tels contrôles ou la volonté de ne pas vérifier le travail fait par un spécialiste<sup>42</sup>.

#### Protection contre l'incendie

La Municipalité est chargée de veiller à l'application de la législation cantonale ou communale destinée à prévenir les dangers d'incendie (art. 6 *LPIEN*<sup>43</sup>).

---

<sup>41</sup> Le canton de Vaud ne dispose pas de loi cantonale encourageant l'égalité pour les personnes handicapées. D'autres cantons ont élaboré ou révisé des lois qui visent à garantir les droits des personnes handicapées au niveau cantonal.

<sup>42</sup> Ces justificatifs doivent être préparés par un·e professionnel·le· qualifié·e·, soit une personne au bénéfice d'une formation professionnelle et d'une expérience reconnue dans le domaine pour lequel elle est amenée à réaliser des tâches et prestations selon le *RLVLEne*.

<sup>43</sup> Loi du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels (*LPIEN*)

Avant de délivrer le permis de construire ou d'habiter pour les constructions de sa compétence<sup>44</sup>, elle doit s'assurer que la construction et ses aménagements ne présentent pas de risques importants d'incendie. Elle doit donc contrôler les plans et concepts de protection incendie ainsi que des justificatifs et attestations fournis par la-le responsable assurance qualité (RAQ). Si l'ECA a émis une recommandation à l'attention des communes<sup>45</sup> listant les contrôles qu'elles devraient mettre en œuvre, il n'interfère pas dans les vérifications effectuées.

### Amiante

En cas de travaux de démolition ou de transformation soumis à autorisation sur des bâtiments construits avant 1991, un diagnostic de présence d'amiante pour l'ensemble du bâtiment ainsi que, si nécessaire, un programme d'assainissement doivent être fournis avec la demande de permis. Les communes sont chargées de veiller à ce que le diagnostic et l'assainissement soient effectués conformément aux normes édictées en la matière par le canton (art. 103a LATC)<sup>46</sup>. Dans le cadre du sondage effectué par la Cour, certaines communes ont indiqué ne pas faire ces contrôles. Les audits communaux avaient également mis en évidence des différences de pratiques et notamment l'absence de contrôle de qualité, faute de compétences en la matière<sup>47</sup>. Ce contrôle qualitatif a finalement été repris par le canton en 2019 et fait désormais l'objet d'un préavis de la DGIP, qui mandate des spécialistes. Selon les responsables cantonaux, des insuffisances dans les diagnostics continuent d'être régulièrement identifiées.

## **LES ÉLÉMENTS SUSCEPTIBLES D'AFFECTER LE DROIT DES TIERS CONTRÔLÉS TROP TARD**

Les audits communaux ont fait apparaître que certains contrôles (choix des teintes de façades et matériaux, gestion des déchets, etc.) de compétence municipale, étaient reportés au moment de la construction ou de l'octroi du permis d'habiter alors qu'il s'agit d'éléments susceptibles d'affecter le droit des tiers.

### **Bonne pratique – Contrôle des aspects pouvant affecter les droits des tiers**

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

<sup>44</sup> Les bâtiments d'habitation individuelle et collective à la limite des bâtiments élevés et les petites constructions annexes à l'habitation et les parkings couverts pour véhicules à moteur de moins de 40 places. Les autres constructions sont de la compétence de l'ECA et font l'objet d'une autorisation spéciale.

<sup>45</sup> « Conception et suivi des plans et concepts de protection incendie »

<sup>46</sup> Les communes ont été notamment chargées de vérifier que le diagnostic soit établi par un-e spécialiste certifié-e, qu'il soit complet et de qualité.

### 3.2.3. OPTIMISER L’OBTENTION DES AUTORISATIONS SPÉCIALES

#### ***DES EXIGENCES PEU CLAIRES CONCERNANT LES AUTORISATIONS À OBTENIR***

##### ***Des autorisations spéciales souvent nécessaires***

En zone à bâtir et conformément à l’art. 120 *LATC*, des autorisations spéciales doivent être obtenues pour certains types de constructions<sup>48</sup>. La Municipalité ne peut pas délivrer le permis de construire avant l’octroi de toutes les autorisations spéciales requises (art. 104 al.2 *LATC* et art. 75 *RLATC*).

Si la majorité des autorisations spéciales nécessaires s’obtiennent auprès du canton (par la circulation *CAMAC*), il en existe d’autres (notamment fédérales), que le *constructeur* doit obtenir préalablement et joindre au dossier de demande de permis. Ainsi, environ 90% des dossiers reçus par la *CAMAC* nécessitent une circulation cantonale<sup>49</sup>.

##### ***L’absence de liste exhaustive de ces autorisations***

Une liste exhaustive de l’ensemble des autorisations spéciales à demander fait actuellement défaut. Le *RLATC* ne traite pas du processus d’octroi de ces autorisations spéciales mais comporte néanmoins une annexe indiquant les départements compétents pour certaines autorisations cantonales. Cette liste n’est toutefois pas tenue à jour alors que les dispositions légales comme les noms des départements concernés évoluent régulièrement.

Interrogés par la Cour, aucun des services compétents n’a pu produire de liste exhaustive des autorisations spéciales qu’il est pourtant chargé de délivrer dans le cadre de l’octroi des permis de construire. En recoupant leurs indications, il apparaît qu’il existe au moins une cinquantaine de dispositions légales, réglementaires ou normatives différentes à la base de leurs interventions.

##### ***Le choix de la réponse des services cantonaux déterminante pour la suite du processus***

A l’issue de l’analyse d’un dossier, un service a plusieurs réponses possibles dans la *plateforme ACTIS* pour documenter sa conclusion :

- préciser qu’il n’est pas concerné par le dossier (« Non concerné ») ;
- délivrer ou refuser une autorisation, potentiellement en l’assortissant de certaines conditions (« Oui », « Oui, si », « Non », « Non, mais ») ;
- rendre un préavis positif ou négatif, également avec ou sans conditions (« Préavis oui », « Préavis oui, si », « Préavis non », « Préavis non, mais ») ;
- formuler une remarque, une *observation* ou encore confirmer qu’il n’a pas de remarque à formuler (« Remarque », « *Observation* », « *Opposition* » ou « Pas de remarque »).

---

<sup>48</sup> Par exemple celles nécessitant des mesures particulières contre les dangers d’incendie ou les dommages causés par les forces de la nature, celles susceptibles de porter préjudice à l’environnement ou celles soumises à autorisation selon des dispositions fédérales ou cantonales

<sup>49</sup> Ce chiffre ne tient évidemment pas compte des dossiers qui ne parviennent pas à la *CAMAC*

Ces alternatives n'ont pas toutes les mêmes conséquences sur la *synthèse CAMAC* ni sur la suite du processus au niveau communal :

- si l'**octroi de toutes les autorisations spéciales** permet à la Municipalité de délivrer le permis de construire, en reprenant les conditions éventuelles qui ont été ajoutées pour l'exécution de l'ouvrage, cela n'est pas possible si la synthèse est négative (moins de 5% des synthèses émises) suite au refus d'une autorisation.
- le **préavis d'un service** n'a pas un tel impact : même en cas de préavis négatif, la synthèse reste positive et la Municipalité est en droit de délivrer le permis si elle l'estime adéquat<sup>50</sup>. Ainsi, l'erreur potentielle d'un service qui émettrait par exemple un préavis négatif au lieu de refuser une autorisation, aurait des conséquences sur l'information à la Municipalité qui pourrait octroyer le permis alors même que l'autorisation spéciale n'est en réalité pas octroyée.
- les simples **remarques ou observations** n'ont qu'une valeur informative, généralement à destination du *constructeur* et ne lient en rien les autorités communales. A l'inverse, pour émettre une autorisation ou un préavis, il faut qu'une base légale le prévoit. Or l'absence de liste exhaustive ne permet pas de s'assurer que cela soit toujours le cas.

### **Une responsabilité à attribuer**

La Cour des comptes estime que l'établissement et la mise à jour régulière d'un document établissant la liste des autorisations spéciales requises, les dispositions légales et réglementaires applicables et le niveau d'implication de chaque service aurait de nombreux avantages : augmenter la qualité des dossiers entrants, mieux informer les *constructeurs* et les communes sur les autorisations applicables et améliorer la transparence du processus pour tous les acteurs concernés.

En outre elle recommande que la responsabilité de cette liste soit assignée à une seule entité, chargée de la bonne identification des règles applicables en coordination avec tous les acteurs concernés.

<b>Lister les autorisations spéciales et autres approbations cantonales applicables</b>	
<b>Constatation n°11</b>	
<p>Les dispositions réglementaires applicables à l'identification des services à consulter et à leur niveau d'implication (autorisation, préavis ou autres) ne sont pas clairement établies. L'annexe 2 <i>RLATC</i>, qui présente la liste des ouvrages, activités, équipements ou installations devant faire l'objet d'une intervention cantonale, n'a pas été régulièrement mise à jour et les départements compétents ne correspondent pas à l'organisation actuelle de l'ACV.</p> <p>Cette absence de liste exhaustive rend difficile le travail d'analyse des intervenants successifs (<i>constructeur</i>, commune, <i>CAMAC</i>) pour identifier les services devant autoriser les demandes.</p>	
<b>Recommandation n°11</b>	<b>à la DGTL</b>
<p>En coordination avec les services concernés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• établir une liste des autorisations spéciales et préavis requis ;</li> <li>• mettre en place un mécanisme de révision périodique ;</li> <li>• mettre cette liste à disposition des communes et mandataires</li> </ul>	

<sup>50</sup> Il existe une rare exception à cette règle, lorsque le préavis négatif est émis en raison du refus d'octroi d'une autorisation par une autre autorité, notamment fédérale (par exemple si l'Office fédéral des routes refuse une autorisation la Direction générale de la mobilité et des routes émettra un préavis négatif et la commune devra refuser le permis de construire).

## **PLUSIEURS NIVEAUX DE CONTRÔLE SUCCESSIFS POUR IDENTIFIER LES AUTORISATIONS CANTONALES NÉCESSAIRES**

### **Un contrôle par les communes lacunaire...**

Selon la loi, les communes sont chargées de transmettre le dossier de demande de permis de construire et les pièces annexes aux « départements intéressés, avant l'ouverture de l'enquête publique » (art. 113 al.1<sup>er</sup> LATC). Puis avant l'octroi du permis, la Municipalité doit vérifier que toutes les autorisations cantonales et fédérales nécessaires au projet ont été délivrées (art. 104 al. 2 LATC). L'intervention de la CAMAC dans le processus ne dégage donc pas la commune de sa responsabilité légale.

Le *questionnaire général* a été développé de manière à permettre l'identification des services cantonaux devant se prononcer sur un projet en fonction des dispositions légales et réglementaires applicables. Les communes, responsables de l'identification des services à consulter, doivent donc contrôler le *questionnaire général* remis par le *constructeur* et s'assurer que toutes les autorisations nécessaires au projet sont effectivement demandées. Or ce contrôle n'était pas traçable dans les dossiers examinés par la Cour dans le cadre de ses audits communaux. Même si ces derniers n'avaient pas pour but une vérification de la conformité, la Cour a néanmoins constaté un défaut d'identification d'une autorisation cantonale dans un cas au moins.

Parmi les communes ayant répondu<sup>51</sup> au sondage :

- toutes celles disposant de ressources techniques internes (services spécialisés, bureau technique) affirment vérifier la sélection adéquate des rubriques du *questionnaire général* par rapport au projet et la présence des questionnaires annexes et justificatifs requis ;
- la moitié des communes faisant appel à un bureau externe indiquent ne pas vérifier la sélection des rubriques du *questionnaire général* par rapport au projet (mais il est possible que cela ait été considéré comme faisant partie du mandat du bureau externe) et moins de 10% indiquent ne pas vérifier la présence des questionnaires annexes et justificatifs requis ;
- quant aux communes qui n'ont pas de ressources techniques à disposition, près d'un tiers indiquent ne pas faire ce type de contrôle.

### **Bonne pratique – Identification des autorisations spéciales cantonales nécessaires**

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

### **... mais un contrôle subsidiaire effectué par la CAMAC**

La CAMAC procède elle-aussi à des contrôles dans le but de comparer les données du *questionnaire général* au projet et à son environnement pour identifier adéquatement les services devant délivrer une autorisation.

<sup>51</sup> Taux de réponse : 57% (174/302 communes)

Les gestionnaires de dossiers estiment devoir fréquemment corriger certains éléments et ajouter des services qui n'étaient pas initialement sélectionnés mais néanmoins concernés par le projet. Comme dans les communes auditées, la CAMAC ne dispose pas de statistiques sur ce point et ce genre de corrections n'est pas traçable dans les dossiers.

En outre, quelques services<sup>52</sup> ont mis en place leur propre outil (basé sur une revue régulière des publications dans la FAO) pour détecter les demandes de permis de construire les concernant et demander à la CAMAC un exemplaire du dossier. Ces initiatives trahissent un manque d'assurance sur la bonne identification des autorisations requises et n'améliorent pas l'efficacité du processus. Mais si la majorité des services consultés affirment ne pas avoir les ressources pour effectuer ce double contrôle, aucun n'a fourni d'instructions à la CAMAC, par exemple dans le but de préciser les critères d'identification des dossiers devant leur être remis (cf. chapitre 2.3.1 et le constat n°6).

Ces ajouts de services dans la circulation contribuent, pour la Cour, à une bonne performance du processus, car ils permettent de couvrir le risque que des autorisations requises ne soient pas demandées, mais ils peuvent nuire à son efficacité s'ils ne sont pas justifiés, notamment en allongeant les délais (cf. chapitre 3.3.4). De surcroît, les communes ne les perçoivent pas toutes de la même manière : soit comme un soutien à la bonne identification des autorisations spéciales requises soit comme une ingérence dans une tâche de compétence communale, voire une surveillance du travail qu'elles réalisent.

Par ailleurs, la Cour regrette que ces corrections faites par la CAMAC ne soient pas systématiquement communiquées à la commune, dans un but d'amélioration continue du processus.

<b><i>Informer systématiquement les communes lorsqu'une correction du questionnaire général soumis est effectuée</i></b>	
<b>Constatation n°12</b>	
La légitimité de la CAMAC à contrôler et potentiellement corriger les <i>questionnaires généraux</i> remis par les communes n'est pas claire (cf. constat n°4).	
En outre, la CAMAC n'informe pas systématiquement les communes lorsqu'elle procède à une correction dans les dossiers qui lui sont soumis (notamment les corrections du <i>questionnaire général</i> aboutissant à la consultation d'un service).	
<b>Recommandation n°12</b>	<b>à la DGTL</b>
Donner systématiquement un retour aux communes sur les erreurs notées, en les justifiant adéquatement, afin d'augmenter la qualité des dossiers entrants (processus d'amélioration continue).	

### ***De nombreuses demandes d'informations complémentaires***

Avant de mettre un dossier en circulation dans les services cantonaux, la CAMAC en contrôle également la complétude, notamment l'existence des questionnaires particuliers, requis en fonction des caractéristiques du projet et nécessaires aux services. Là non plus, il n'existe pas de statistique

<sup>52</sup> dont les voyers d'arrondissement rattachés à la Direction Générale de la mobilité et des routes

permettant de juger du nombre d'éléments manquants. Néanmoins, l'analyse des dossiers a permis de constater que de nombreux dossiers reçus sont identifiés comme incomplets et cela a été confirmé comme étant un problème récurrent par les services cantonaux interrogés.

L'élaboration du modèle de *questionnaire général* incombe à la CAMAC. Or le nombre de compléments demandés par la CAMAC ou par les services cantonaux ensuite, doit interroger la qualité des explications fournies sur les données requises (questionnaires, descriptif des travaux, annexes). L'objectif est d'améliorer, en collaboration avec les services cantonaux concernés, la qualité des dossiers entrants et de réduire le nombre de demandes de complément. Cela facilitera également le travail des mandataires et les contrôles à effectuer par les communes.

Il n'existe pas de mise à jour régulière de ce *questionnaire général*. Certaines adaptations sont toutefois effectuées au gré des évolutions légales ou des demandes de services cantonaux. Si en 2013, des réflexions sur une refonte complète du *questionnaire général* avaient été menées, elles ont été abandonnées en raison des limitations techniques du système informatique actuel.

Pour la Cour, des fonctionnalités permettant d'améliorer la qualité des dossiers entrants doivent être intégrées dans le nouvel outil informatique projeté (SIPC) : par exemple un *questionnaire général* dynamique, s'adaptant au projet de construction en utilisant des données préexistantes au niveau cantonal.

***Préciser les informations à fournir avec une demande de permis de construire et les contrôles à effectuer par les communes avant la soumission du dossier à la CAMAC***

**Constatation n°13**

La CAMAC fait un contrôle de complétude de chaque dossier reçu, afin de transmettre aux services concernés un dossier répondant à leurs besoins. Les fréquentes demandes de compléments (précisions sur le projet et/ou documents manquants) de la part la CAMAC mais aussi des services, remettent en question la qualité des explications sur les éléments requis.

**Recommandation n°13**

**à la DGTL**

En vue d'augmenter la qualité des dossiers entrants, en coordination avec les services cantonaux concernés :

- évaluer de manière régulière la pertinence des informations demandées (*questionnaire général* et questionnaires particuliers, descriptif des projets, annexes) et procéder aux modifications nécessaires ;
- améliorer la qualité des explications sur les éléments à fournir.



## **LA « SYNTHÈSE CAMAC », UNE COMPILATION DES DÉCISIONS CANTONALES POUR LES COMMUNES**

La synthèse permet à la CAMAC de communiquer aux communes le résultat complet du processus de consultation cantonal. Ce document ne fait que reprendre automatiquement, sans aucune modification (hormis de forme), toutes les conclusions des services consultés. Ces derniers ont d'ailleurs confirmé à la Cour que la synthèse reprenait bien intégralement leurs décisions.

### ***Une responsabilité dont les communes n'ont pas assez conscience***

Il est de la responsabilité de la commune de contrôler les synthèses reçues, la responsabilité finale de l'octroi du permis revenant à la Municipalité, une fois toutes les autorisations spéciales nécessaires octroyées. Or la plupart des communes indiquent se contenter de prendre connaissance de la synthèse, en se reposant sur la CAMAC s'agissant de l'intégralité des autorisations reçues.

### ***Un contrôle par la CAMAC limité mais plus approfondi sur les synthèses négatives***

La *plateforme ACTIS* est paramétrée afin que tous les commentaires émis par les services soient intégralement repris dans la synthèse. Il contient même un modèle comprenant une introduction et une conclusion standards ainsi que des phrases-types d'explication, prédéfinies en fonction des réponses des services. Le système connaît néanmoins parfois des incidents justifiant un contrôle systématique de chaque synthèse : disparition de certains éléments, voire de la réponse complète d'un service ou défauts de forme (police et taille des caractères, espacement). Pour la Cour, ce contrôle est suffisant dès lors que la mission de la CAMAC se borne à récolter et transmettre les décisions des services aux communes.

Mais en cas de synthèse dite « négative », c'est-à-dire comportant un refus d'autorisation, la CAMAC fait une relecture plus approfondie, du fait des répercussions sur le processus communal : il est notamment vérifié que le refus de délivrer l'autorisation est bien justifié dans les commentaires et ne résulte pas d'une erreur dans le choix d'un type de réponse. Ce contrôle couvre le risque qu'une autorisation soit refusée sans justification adéquate. A contrario, cette relecture n'intervenant que pour les synthèses « négatives », le risque de conformité, impliquant qu'une autorisation soit délivrée alors qu'elle n'est pas justifiée, n'est pas couvert. La Cour juge dès lors que si une relecture de la synthèse par la CAMAC est jugée opportune, elle devrait concerner toutes les synthèses émises afin de couvrir également ce risque.

### ***Un manque de clarté des déterminations des services***

La qualité de la synthèse dépend donc entièrement de la qualité des réponses des services consultés. Or les commentaires apportés ne sont pas toujours clairs et compréhensibles, parfois même contradictoires ou sans lien direct avec la construction elle-même. Par exemple<sup>53</sup> :

- la réponse indique l'existence de conditions sans que cela ne ressorte clairement du texte ;
- le caractère des conditions, obligations ou recommandations, n'est pas clairement identifiable ;
- certaines conditions concernent l'exploitation future et non pas la construction elle-même ;
- les réponses des services ne sont pas présentées dans le même ordre que la liste des services consultés apparaissant au début de la synthèse.

---

<sup>53</sup> Exemples issus de l'examen de l'échantillon de 30 dossiers

L'absence de règle concernant le fonds (par ex. la mention obligatoire de la base légale et la forme des réponses, couplé à l'impossibilité pour la CAMAC d'en établir (elle n'est pas légitimée à le faire), ne lui permet pas d'influencer la qualité de la synthèse, en particulier sur le caractère clair et compréhensible des commentaires fournis. Les services consultés confirment d'ailleurs qu'il est très rare que la CAMAC leur pose des questions sur les décisions fournies.

Les avis des sept communes auditées sur les synthèses qu'elles reçoivent sont globalement positifs, même si plusieurs d'entre elles font part de conclusions parfois incohérentes voire d'éléments contradictoires, appelant de leurs vœux à une meilleure coordination pour y remédier. Malgré son appellation, le caractère pas toujours synthétique de ce document est également souligné. Par ailleurs, les communes auditées suggèrent certaines modifications de forme, notamment la mise en avant des éléments importants.

<b>Assurer la qualité de la synthèse CAMAC</b>	
<b>Constatation n°14</b>	
<p>Les contrôles de clarté et de cohérence à effectuer par les gestionnaires sur les réponses des services intégrées dans la <i>synthèse CAMAC</i> ne sont pas définis.</p> <p>De plus, le contrôle actuellement effectué n'est pas complet : en effet, si des vérifications plus approfondies sont effectuées sur les synthèses dites « négatives », dans le but de confirmer que le refus de délivrer l'autorisation est bien justifié, la CAMAC ne contrôle que très peu les autres synthèses, par exemple dans le but d'écarter le risque qu'une autorisation ne soit délivrée alors qu'elle n'est pas justifiée.</p> <p>Aucune consigne de forme sur les réponses à remettre n'est émise à destination des services dans le but d'assurer un traitement optimum des dossiers. Or des éléments de forme ont potentiellement un impact considérable sur l'établissement de la synthèse et doivent être réglés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• principes de rédaction et règles de forme (notamment des conditions et charges aux permis) ;</li> <li>• impact du choix de la réponse, mention de la base légale applicable, etc.</li> </ul>	
<b>Recommandation n°14</b>	<b>à la DGTL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir les éléments devant être contrôlés par la CAMAC avant l'envoi de la <i>synthèse CAMAC</i> aux communes.</li> <li>• Garantir que les contrôles pertinents soient effectués sur toutes les synthèses émises, qu'elles soient « négatives » ou « positives ».</li> <li>• Etablir des consignes à l'intention des services cantonaux afin d'augmenter la qualité globale de la synthèse CAMAC.</li> </ul>	

### ***Un risque que les autorisations ne correspondent pas à la dernière version du projet***

La plupart des échanges entre un service et un *constructeur* concernant un projet ont lieu en dehors de la *plateforme ACTIS* (généralement par courriel) et ne sont donc pas visibles par tous les intervenant-e-s, sauf s'il en est fait mention dans le bloc-notes intégré au système. Ainsi, si des changements au projet initial sont demandés par un service, il n'y a aucune garantie que les autres services concernés par le projet en soient informés et pourraient, par conséquent, se prononcer sur un projet dont les plans, par exemple, ne correspondent pas à sa version finale.

**Assurer la traçabilité des demandes de compléments et des changements effectués au projet**

**Constatation n°15**

La traçabilité des changements et des demandes de compléments dans un dossier en cours de traitement n'est pas assurée, sauf si elle est renseignée dans le bloc-notes.

Si de nouveaux plans sont soumis à un service pour donner suite à une requête spécifique, il existe un risque que ces plans révisés ne soient pas portés à la connaissance de la commune, de la CAMAC et des autres services concernés par le dossier, alors que ces changements peuvent impacter le jugement qu'ils ont délivré sur la version initiale du projet.

**Recommandation n°15**

**à la DGTL**

Dans le cadre du projet *SIPC* :

- assurer une traçabilité homogène des demandes de compléments dans les dossiers ;
- notifier aux services et à la commune les éventuels changements apportés au projet et mettre systématiquement à disposition la version électronique finale du dossier complet.

**LA VÉRIFICATION DE L'OBTENTION DE TOUTES LES AUTORISATIONS REQUISES**

Il incombe à la *police des constructions* de vérifier que toutes les autorisations requises ont été délivrées, ce qui implique l'examen du contenu de la *synthèse CAMAC* et la vérification de l'obtention des autres autorisations spéciales. Or, aucune des communes auditées n'a mis en place un tel contrôle formalisé. Des exceptions ont été identifiées par la Cour dans deux des communes auditées, pour l'une au niveau des autorisations cantonales, pour l'autre au niveau d'autres autorisations spéciales.

**Bonne pratique - Obtention des autorisations spéciales cantonales**

- A la réception de la *synthèse CAMAC*, au-delà du fait qu'elle soit positive, vérifier qu'elle inclut toutes les autorisations spéciales et autres approbations cantonales précédemment identifiées comme requises.
- Avant l'octroi du permis de construire, vérifier également que toutes les autres autorisations spéciales, notamment fédérales, ont été obtenues.

**3.2.4. ASSURER DES BASES SUFFISANTES À LA DÉCISION MUNICIPALE**

La Municipalité portant la responsabilité finale de la décision, elle doit avoir l'assurance que l'ensemble des vérifications nécessaires ont été réalisées avant de décider de l'octroi d'un permis de construire concernant :

- les réponses aux *oppositions* ;
- les résultats des contrôles de conformité ;
- l'obtention des autorisations nécessaires.

Or, la Cour a constaté une grande variété dans les éléments fournis aux Municipalités auditées, la plupart jugés insuffisants d'un point de vue de contrôle interne (absence d'un document garantissant l'exécution des contrôles requis).

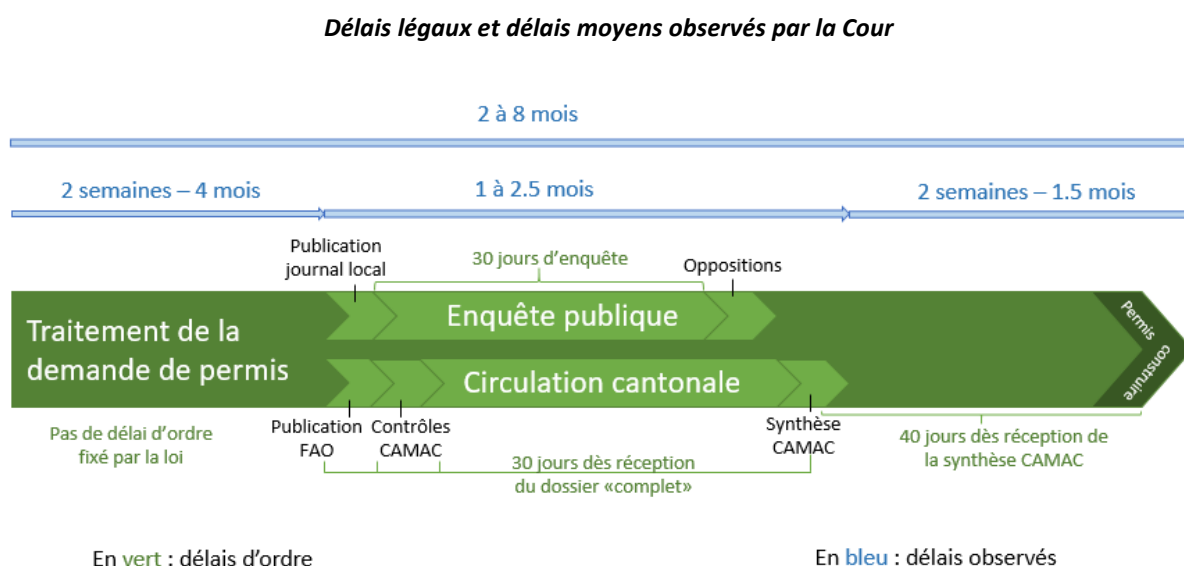
Il ressort également du sondage adressé aux communes que les éléments fournis à la Municipalité varient avec la taille et l'organisation de la commune. Si le dossier de permis de construire fait partie des documents remis à la Municipalité dans les plus petites communes, il est accompagné d'un rapport technique détaillé dans deux-tiers des cas. Dans les plus grandes communes, c'est une note pour décision qui est remise à la Municipalité plutôt que le dossier lui-même, accompagnée des projets de réponses en cas de levée d'*oppositions*, contrairement aux autres communes.

## 3.3. ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES EN IMPLIQUANT LES ACTEURS

### 3.3.1. UNE DURÉE DES PROCÉDURES OPTIMISABLE

En termes de délais, le processus d'octroi des permis de construire peut être découpé en trois blocs sur la base des étapes de la procédure et des délais d'ordre<sup>54</sup> fixés par la LATC :

- 1) Le traitement de la demande par la commune avant la mise à l'enquête et la transmission du dossier au canton, étape pour laquelle la loi n'a **pas fixé de délai**.
- 2) La circulation cantonale et l'enquête publique qui se déroulent en parallèle pour lesquelles un délai d'ordre de **30 jours** est fixé (art 122 al 2 LATC).
- 3) La décision d'octroi ou de refus de permis de construire doit être prise par la commune dans un délai de **40 jours** à compter de la réception de la *synthèse CAMAC* (art 114 LATC).



Source : Cour des comptes (2021)

#### **Une absence de statistiques sur les délais effectifs**

Peu de communes établissent des statistiques sur les délais (cf. chapitre 2.2.4). La Cour constate cependant, que la durée des procédures varie sensiblement selon les dossiers, autant à l'intérieur d'une même commune qu'entre elles.

Le canton ne dispose pas non plus de statistiques détaillées portant sur le temps de traitement du dossier par la CAMAC elle-même puis par chaque service consulté.

<sup>54</sup> Benoît BOVAY, « Le permis de construire en droit vaudois », Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1988, p. 122 : « La violation d'un délai d'ordre n'affecte pas la validité du permis mais l'autorité chargée de délivrer l'autorisation ne doit pas en déduire qu'elle a tout loisir et tout temps pour prendre sa décision, sous peine de commettre un déni de justice formel. Usuellement, le refus de statuer ou le retard injustifié d'une autorité ouvre la voie du recours »

### **Première étape : la mise à l'enquête publique et la transmission du dossier au canton**

La mise à l'enquête publique et la transmission du dossier à la CAMAC s'effectuent le plus souvent dans les 2 à 4 semaines après réception du dossier. Les durées les plus longues ont été observées dans les deux plus grandes communes auditées.

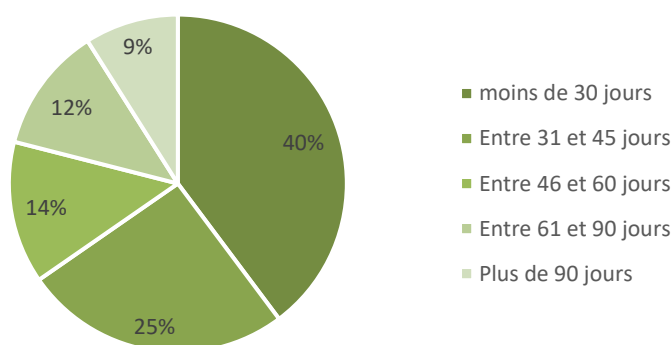
Les facteurs de délais principaux sont l'étendue des contrôles effectués avant l'enquête publique, le nombre de demandes complémentaires, les éventuelles modifications en cas de non-conformités identifiées ainsi que la circulation interne dans les plus grandes communes.

### **Deuxième étape : l'obtention des autorisations spéciales cantonales**

Il faut ensuite entre 4 et 10 semaines pour obtenir toutes les prises de position des services consultés et pour délivrer la *synthèse CAMAC* à destination des communes. Là aussi, le délai dépend d'éventuelles demandes complémentaires et du nombre de services consultés.

En l'absence de données, la Cour a calculé les durées de traitement des dossiers<sup>55</sup> par le canton (entre la date de réception par la CAMAC et l'émission de sa synthèse) :

**Statistiques CAMAC, temps de traitement d'un dossier**



Source : Cour des comptes, d'après liste de dossiers extraite de la *plateforme ACTIS* entre le 01.01.2018 et le 30.09.2020

### **Dernière étape : la décision d'octroi du permis de construire**

La décision d'octroi du permis de construire par la Municipalité intervient généralement dans le délai d'ordre de 40 jours, même souvent dans les 30 jours qui suivent la réception de la *synthèse CAMAC*. Des durées plus longues peuvent s'expliquer par le traitement des *oppositions*, des adaptations du projet suite aux contrôles de la commune ou encore par des consultations internes dans les plus grandes communes.

<sup>55</sup> L'audit s'est basé uniquement sur des dossiers nécessitant des autorisations cantonales et provenant d'une grande variété de communes.

### **Plusieurs axes d'optimisation des délais**

En cumulant les différentes étapes, la durée des procédures est généralement de 2 à 3 mois, mais elle était supérieure, voire nettement supérieure, dans les deux plus grandes communes auditées. La Cour a identifié trois axes principaux d'amélioration des délais du processus global :

- augmenter la qualité des dossiers entrants afin de limiter les demandes de compléments par les communes ou le canton (cf. 3.3.2) ;
- optimiser le processus cantonal, en donnant à la CAMAC les outils nécessaires à la mise en place d'un réel monitoring des délais de traitement (cf. 3.3.3) ;
- optimiser le processus communal, en visant l'équilibre entre rapidité et qualité des contrôles (cf. 3.3.4).

## **3.3.2. RÉDUIRE LES VA-ET-VIENT ENTRE CONSTRUCTEURS ET AUTORITÉS**

La qualité des dossiers entrants est déterminante pour la durée des procédures. Le nombre et l'importance des compléments demandés aux *constructeurs* ont un impact sur le délai. Ainsi, la qualité insuffisante des dossiers ralentit le processus d'octroi et coûte aux collectivités et aux propriétaires (pour autant que les coûts soient répercutés au travers des émoluments).

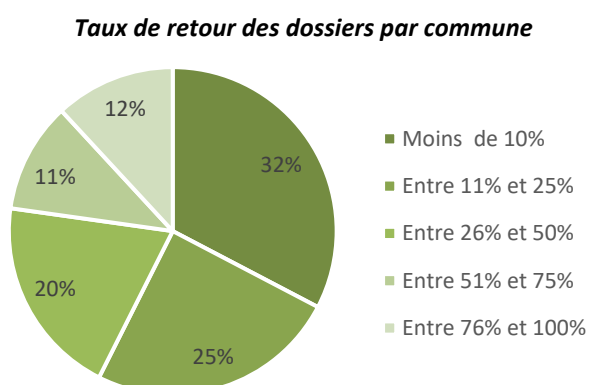
### **DES DEMANDES D'INFORMATION OU DE MODIFICATION FRÉQUENTES**

#### **Lors du traitement de la demande par la commune**

Dans le cadre de l'examen des dossiers sélectionnés, la Cour a constaté que les demandes de compléments ou de modification au *constructeur* étaient fréquentes<sup>56</sup>.

Les réponses apportées au sondage de la Cour le confirment.

- Pour près d'un quart des communes la proportion de dossiers devant être retournés aux *constructeurs* est supérieure à 50%.
- Seules 32% des communes estiment ce taux à moins de 10%.



Source : Cour des comptes (2021), sondage des communes

<sup>56</sup> Les communes ne tiennent pas de statistiques du nombre de dossiers traités ayant fait l'objet d'une demande complémentaire auprès du *constructeur*

On note toutefois un lien avec la dotation de la commune en ressources techniques, même si la nature ou la complexité des projets peuvent varier en fonction de leur taille. La moitié des communes disposant de ressources techniques internes estiment le taux de retour à plus de 50% des dossiers (voire 75% pour 30% des plus grandes) contre seul un quart de celles faisant appel à un bureau technique externe (il est toutefois possible que ces dernières n'aient pas une visibilité complète du fait de la délégation des contrôles). Enfin, la moitié des communes sans ressources techniques estiment le taux de retour à moins de 10%. Dans celles ayant un certain volume de demandes à traiter, des indicateurs de gestion (cf. chapitre 2.2.4) peuvent être utiles à la Municipalité pour déterminer d'éventuelles mesures à prendre.

### ***Lors de la circulation cantonale***

Comme expliqué au chapitre 3.2.3, la CAMAC effectue également un contrôle de la complétude des dossiers avant de les remettre aux services cantonaux. Lorsqu'elle constate un manque, soit elle procède elle-même à la demande de complément auprès de la commune, soit elle laisse le service cantonal concerné le faire. Or ces pratiques ne sont ni prévues par les instructions de travail ni harmonisées au sein de l'équipe des gestionnaires, générant un risque d'inégalité de traitement des dossiers (cf. chapitre 2.3.3 pour la question de l'harmonisation des pratiques).

En l'absence de statistiques, il n'est pas possible de juger de l'ampleur du phénomène ou d'identifier la récurrence de certains problèmes nécessitant des mesures ciblées.

## **LA QUALITÉ DES DOSSIERS SOUMIS PAR LES CONSTRUCTEURS EN CAUSE**

### ***La responsabilité première des constructeurs***

Malgré l'obligation pour les propriétaires de déposer des dossiers élaborés par des architectes et des ingénieur·e·s reconnu·e·s (art. 106 et ss. LATC), de nombreux dossiers font l'objet de demandes de complément ou de modification du projet. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela : l'évolution régulière des exigences complexifiant la démarche ; le niveau de compétence des mandataires ; le dépôt trop hâtif ou dans le but de « tester » l'acceptabilité d'un dossier.

### ***Le coût des contrôles additionnels peu répercuté sur le constructeur***

Le règlement communal (cf. chapitre 5.2) permet parfois de répercuter sur les *constructeurs* le coût des contrôles supplémentaires, engendrés par des dossiers incomplets ou non conformes. Bien que cela puisse être incitatif, la Cour a constaté que les dispositions permettant la facturation du travail supplémentaire sont plutôt rares dans les règlements communaux. Et même lorsque la facturation de ces coûts est prévue, le service a parfois des scrupules à répercuter l'ensemble des coûts.

### ***Un examen préalable utile pour préparer le dépôt de la demande***

Trois quarts des communes ayant répondu au sondage<sup>57</sup> se sont montrées favorables aux examens préalables. Un peu plus de 60% indiquent encourager le dépôt d'une telle demande. Celles disposant de services spécialisés ou d'un bureau technique communal sont proportionnellement plus nombreuses à l'encourager tandis que quelques-unes ne disposant pas de compétences techniques, ont répondu refuser de procéder à un examen préalable.

---

<sup>57</sup> Taux de réponse 57% (173/302 communes)



Les audits communaux ont en outre montré que la démarche est plus ou moins formalisée selon les communes. La soumission du projet de construction à un examen préalable de la commune, en particulier lorsqu'il est complexe, permet de favoriser la conformité du projet aux dispositions légales et réglementaires lors du dépôt de la demande de permis de construire. Un examen préalable ne doit toutefois en aucun cas être rendu obligatoire. Une commune qui refuserait de mettre à l'enquête publique un dossier faute d'avoir rendu un examen préalable pourrait être actionnée pour déni de justice.

### ***Un accompagnement des constructeurs pendant le traitement de la demande***

Dans le cadre du traitement des demandes de permis, les communes tendent à préférer l'accompagnement des *constructeurs* plutôt que le refus du dossier, en demandant des compléments d'information, voire en proposant des solutions techniques. Même si cette pratique est positive pour le *constructeur*, elle prolonge le processus de traitement de la demande et augmente les coûts à charge de la commune.

#### ***Bonne pratique – Dépôt de dossiers conformes par les constructeurs***

Afin de favoriser le dépôt de dossiers conformes pour accélérer le processus d'octroi des permis de construire et réduire le coût des contrôles, inciter les constructeurs à déposer des dossiers complets et conformes, notamment par :

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

### ***RENFORCER LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LES COMMUNES***

Si la qualité des demandes de permis déposées par les *constructeurs* doit être améliorée pour favoriser la rapidité des procédures, l'amélioration des contrôles effectués par les communes y contribuera également. Ainsi, les bonnes pratiques identifiées au niveau de la collaboration entre services au sein de l'administration communale (chapitre 2.2), de l'assurance de complétude des contrôles formels, des exigences formulées aux *constructeurs* (chapitre 3.2) et des demandes d'autorisations spéciales (chapitre 3.3), sont aussi de nature à permettre de gagner du temps sur le processus global.

### **3.3.3. OPTIMISER LE PROCESSUS COMMUNAL**

La loi sur l'aménagement du territoire et son règlement ne fixent ni les contrôles à réaliser avant l'enquête publique ni de délai pour y procéder. Les communes disposent donc d'une grande marge de manœuvre pour organiser cette première phase du processus d'octroi.

#### ***UNE STRATÉGIE DE CONTRÔLE PAS ASSEZ BIEN DÉFINIE***

##### ***Le moment le plus approprié pour effectuer les contrôles***

La loi n'exige pas de contrôles avant l'enquête publique mais uniquement avant la décision municipale. Si l'on peut considérer que, sauf lacunes importantes, le dossier doit être mis à l'enquête publique,

cela ne constitue pas une assurance d'obtenir le permis de construire. L'enquête publique est destinée à faire connaître les projets, à relever les éventuelles remarques<sup>58</sup> pour permettre ensuite aux autorités, communales et cantonales, de prendre une décision en toute connaissance de cause :

- 86% des communes<sup>59</sup> répondantes,<sup>60</sup> indiquent procéder à l'enquête publique après validation complète de la conformité du projet aux lois, règlements et plans ;
- 9% d'entre elles disent mettre à l'enquête après validation de la conformité de certains aspects essentiels du projet (par ex. volume, implantation, ...) <sup>61</sup> ;
- 5% indiquent procéder à la mise à l'enquête avant de débiter l'examen de la conformité du projet.

#### **Bonne pratique – Réserves prises au moment de la mise à l'enquête publique**

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

#### **L'impact de l'étendue des vérifications réalisées**

L'adéquation (nombre et qualité) des contrôles est un facteur d'efficacité et d'efficacités. Comme mentionné au chapitre 3.2.2, certains contrôles ne sont pas effectués (par ex. suppression des barrières architecturales) ou extrêmement limités (par ex. énergie) selon les communes. Le risque d'inégalité de traitement entre des projets déposés dans des communes différentes peut être réduit par la mobilisation des compétences nécessaires (en interne ou en externe) et la clarification des contrôles requis des communes.

#### **UNE ORGANISATION DES CONTRÔLES PERFECTIBLE**

Les processus d'octroi des permis de construire des communes auditées sont bien rodés et assurent une systématique de traitement. Ils ne comprennent pas d'étape ou de lourdeur inutiles. Néanmoins, les choix organisationnels visant la confirmation de la conformité des constructions peuvent avoir un impact sur les délais.

#### **Une circulation interne qui pèse dans les grandes communes**

Dans les deux grandes communes auditées, les délais observés étaient impactés par la circulation interne des dossiers. Ces communes disposent en effet de services spécialisés consultés sur les aspects de leur compétence, rallongeant par là le processus. La persistance du dossier papier (cf. chapitre 2.1) ainsi que l'absence d'autorité de la *police des constructions* sur les autres services consultés (en termes de fixation de délais de réponse par exemple) ont un impact. Seule la moitié des communes concernées par une circulation interne<sup>62</sup> ont indiqué faire un suivi régulier de l'obtention de tous les préavis communaux.

<sup>58</sup> Observations ou oppositions des individus ou organisations concernées

<sup>59</sup> La proportion est un peu moins grande dans les communes disposant de services spécialisés, manifestement en raison de consultations internes menées durant l'enquête.

<sup>60</sup> Taux de réponse : 57% (172/302 communes)

<sup>61</sup> Des communes diffèrent certains contrôles pour les effectuer pendant l'enquête publique (par ex. examen des formulaires énergétiques par un mandataire spécialisé). Certains contrôles sont même reportés au permis d'habiter (cf. 3.2.2)

<sup>62</sup> 65/127 communes s'étant dites concernées

### Bonne pratique – Gestion des délais de circulation interne

- Donner la compétence au service en charge de la *police des constructions* de fixer des délais de réponses aux autres services et de les suivre
- Mettre en place des indicateurs de gestion pour, le cas échéant, pouvoir prendre des mesures correctrices.

## UN SUIVI DES DÉLAIS LIMITÉ

Si la plupart (84%) des communes ayant répondu au sondage indiquent avoir un suivi régulier du délai d’octroi des permis de construire à compter de l’obtention des autorisations spéciales, seule la moitié d’entre elles mentionnent un suivi des autres phases du processus. Dans les sept communes auditées, si le suivi de l’avancement des dossiers était assuré, il ne comprenait pas de suivi des délais des différentes étapes du processus.

Or si les délais dépendent des ressources disponibles, des indicateurs de gestion (par ex. ratio entre le nombre de dossiers traités et le nombre d’ETP, statistiques du temps passé par dossier, suivi des délais, etc.) permettraient à la Municipalité un meilleur pilotage de cette activité (cf. chapitre 2.2.5).

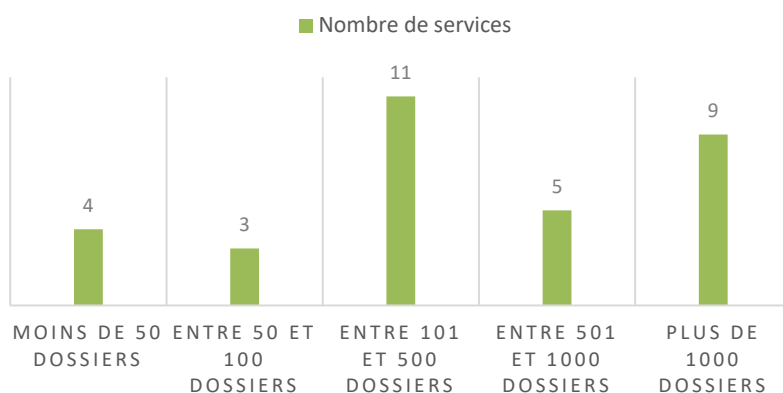
## 3.3.4. OPTIMISER LA CIRCULATION CANTONALE

Seules les activités de la CAMAC (et non celles des services cantonaux inclus dans la circulation) ont fait l’objet des procédures d’audit. Mais au vu de la diversité de l’organisation interne de chaque service cantonal, le processus peut faire l’objet d’une potentielle optimisation.

### DES SERVICES CANTONAUX ORGANISÉS DE DIFFÉRENTES MANIÈRES

L’organisation du traitement des dossiers par les services cantonaux concernés est très diverse et dépend notamment du nombre de dossiers à traiter :

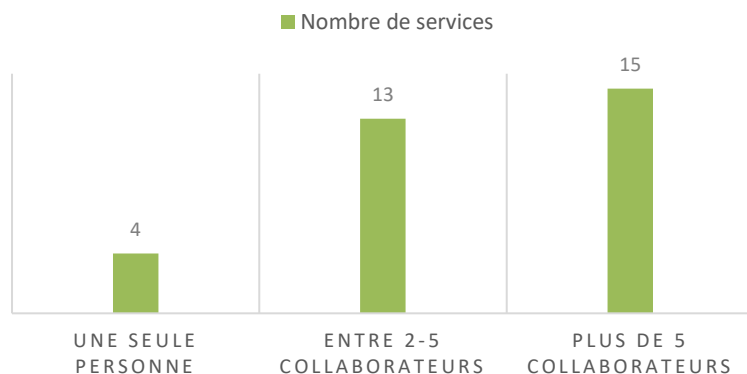
Nombre de dossiers traités en moyenne annuelle par les services cantonaux interrogés



Source : Cour des comptes, selon les informations reçues des répondants des services cantonaux interrogés (2021)

Il est assez rare que le traitement des dossiers de permis de construire soit confié à une seule personne :

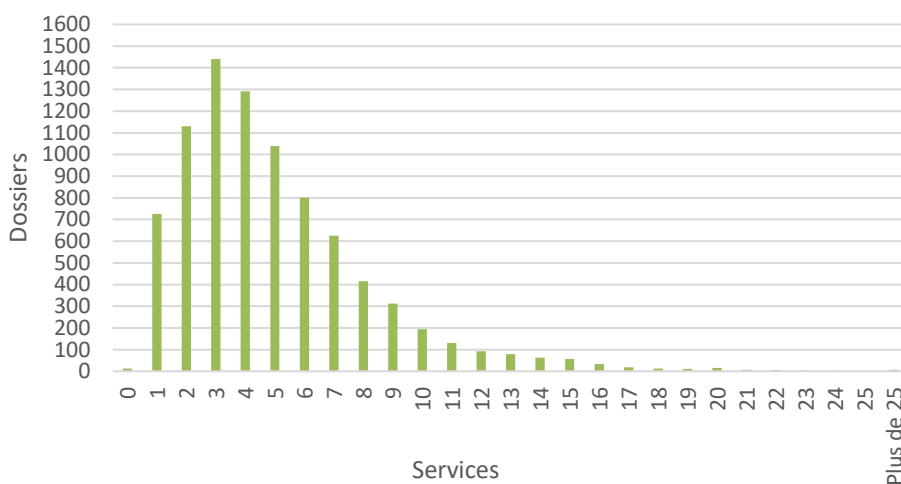
#### Nombre de collaborateurs impliqués dans les services cantonaux interrogés



Source : Cour des comptes, selon les informations reçues des répondants des services cantonaux interrogés (2021)

Le nombre moyen de services concernés par un dossier est en hausse depuis quelques années, en lien avec l'évolution des dispositions applicables et leur complexité croissante. Selon la CAMAC, il atteint 4,8 intervenants par dossier en moyenne en 2019 (contre 4,6 en 2018, 4,3 en 2017 et 4,0 en 2016). Mais il peut y avoir jusqu'à plus de 25 services consultés pour un dossier particulier.

#### Nombre de services cantonaux impliqués par dossier



Source : Cour des comptes, d'après liste de dossiers extraite de la plateforme ACTIS entre le 01.01.2018 et le 30.09.2020

### **L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA CAMAC FAVORABLE À LA RÉDUCTION DES DÉLAIS**

La configuration de la circulation mise en œuvre par la CAMAC est plutôt favorable à la délivrance de la synthèse dans les meilleurs délais. Les analyses effectuées par la Cour n'ont pas mis en évidence de dossier ayant été oublié. Aucune lourdeur administrative ni étape redondante n'ont été identifiées lors de la revue des directives et procédures de travail.

A l'exception des constructions de minime importance, les communes doivent, selon l'article 73 *RLATC*, faire parvenir tous les dossiers à la *CAMAC*, y compris ceux qui ne requièrent pas d'autorisation cantonale (environ 10% des dossiers reçus par la *CAMAC* sont de compétence communale uniquement). La tâche première du secrétariat de la *CAMAC* est de réceptionner et vérifier les données pour la publication bihebdomadaire des avis d'enquête dans la *FAO* à la date correspondant au premier des 30 jours de l'enquête publique décidée par la commune (publication dans le journal local et au pilier public).

Or le secrétariat est périodiquement débordé par le nombre de dossiers entrants, notamment avant l'été et les fêtes de fin d'année. Les effets de la pandémie sont venus s'ajouter à cette situation, avec un pic de dossiers reçus à la reprise des activités au mois de mai 2020 qui s'est difficilement résorbé les mois suivants. Il peut ainsi s'écouler plusieurs jours (parfois plus d'une semaine) avant qu'un dossier ne puisse être assigné à une gestionnaire pour traitement.

Une limite maximale d'environ dix nouveaux dossiers par jour et par gestionnaire a été fixée. Il n'y a pas de spécialisation par types de projets ou zone géographique parmi les gestionnaires.

Cette polyvalence garantit l'égalité de traitement entre les dossiers en limitant le développement d'habitudes voire de relations privilégiées avec certain·e·s intervenant·e·s. Un dispositif de suppléance, visant à assurer la continuité dans le traitement des dossiers en cas d'absence, fonctionne même s'il n'est pas entièrement formalisé. L'analyse par la Cour des 30 dossiers sélectionnés a permis de confirmer que le traitement était effectivement poursuivi par une autre gestionnaire en cas d'absence pour permettre l'émission de la synthèse dans les plus brefs délais.

## ***LA CONTRIBUTION DE LA CAMAC À LA RAPIDITÉ DES PROCÉDURES***

### ***Un souci d'optimisation de la circulation***

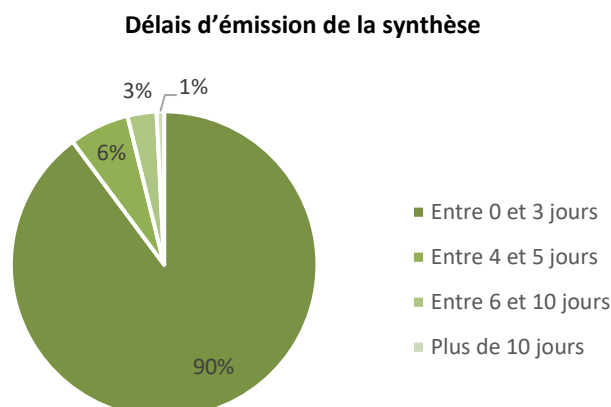
Après avoir procédé à l'analyse complète du dossier sur la base des vérifications décrites dans les instructions de travail et établi la liste des services cantonaux concernés (cf. chapitre 3.2.3), la gestionnaire organise la circulation physique des différents exemplaires du dossier papier : l'objectif est de limiter les transferts entre différents bâtiments pour optimiser les délais de traitement. Or certaines règles impliquant par exemple qu'un service doit être consulté avant un autre ou qu'un service doit attendre la fin de l'enquête publique pour se prononcer, ne sont pas clairement formalisées dans les procédures internes. Ainsi l'ordre de circulation du dossier, initialement prévu, peut être parfois modifié, notamment pour gagner du temps.

Dans les 30 dossiers revus lors de l'audit, l'ordre de circulation entre les services n'a pas généré de délai particulier. De plus, durant la pandémie, la gestion de la circulation a été facilitée du fait de la circulation électronique mise en place (cf. chapitre 2.1). Toutefois, il faudra du recul avant d'estimer l'impact sur les délais de traitement de l'accès simultané au dossier par tous les services cantonaux.

### ***La synthèse CAMAC émise dans les plus brefs délais***

Lorsque tous les services concernés ont validé leur réponse dans la *plateforme ACTIS*, le statut du dossier change et la gestionnaire peut émettre la synthèse. Les procédures de travail précisent que la synthèse doit être traitée sans tarder dès l'obtention de toutes les réponses requises, sans qu'un nombre de jours maximum soit articulé.

Les analyses effectuées lors de l'audit ont montré que près de 90% des synthèses étaient émises dans les 3 jours qui suivaient la confirmation de la réponse du dernier service dans la *plateforme ACTIS*.



Source : Cour des comptes, d'après la liste de dossiers extraite de la *plateforme ACTIS* entre le 01.01.2018 et le 30.09.2020

La synthèse, une fois émise, est disponible électroniquement dans le système et une version papier est envoyée à la Municipalité concernée.

## **LES ÉLÉMENTS AYANT UN IMPACT NÉGATIF SUR LES DÉLAIS**

### ***L'inclusion dans la circulation de services non concernés ...***

Il arrive fréquemment qu'un ou plusieurs services soient consultés alors qu'ils ne sont pas concernés par un dossier. Ainsi 9 dossiers sur les 30 revus lors de l'audit ont vu au moins un service répondre qu'il n'était pas concerné. Cela induit une perte de temps et de ressources (inefficience), tant pour la CAMAC que pour les services cantonaux.

### ***... ou qui exercent une surveillance par le biais de la circulation cantonale***

Certains services rendent des déterminations alors qu'il n'existe pas formellement de dispositions le justifiant. C'est le cas notamment des interventions à des fins de haute surveillance (par ex. dans le domaine de la planification routière) ou encore en anticipation de problématiques liées à l'exploitation future du bâtiment concerné (par ex. dans le domaine de la santé).

L'absence de liste exhaustive rend difficile l'assurance d'avoir toutes les autorisations spéciales (cf. chapitre 3.2.3) et rend possible de consulter des services lorsque cela n'est pas formellement nécessaire.

### ***L'absence de suivi des dossiers***

Un délai de traitement, entre 1 et 2 semaines, est assigné à un service dans la *plateforme ACTIS* pour chaque dossier le concernant. Ce délai n'a qu'un caractère informatif et non contraignant pour les services, car la CAMAC n'a pas la légitimité d'imposer de délai (cf. chapitre 2.3.1).

Le délai fixé n'est pas toujours suffisant pour permettre le traitement du dossier, notamment lors d'éventuelles demandes de compléments (cf. constat n°13). Si les services ont la possibilité de demander des suspensions ou des prolongations du délai via la *plateforme ACTIS*, tous ne le font pas.

Les services interrogés n'ont d'ailleurs pas tous la même compréhension des règles applicables en la matière (cf. constat n°6) et les responsables hiérarchiques des services concernés (ainsi que les autres intervenant-e-s) ne sont pas systématiquement informé-e-s des retards impactant des dossiers suivis par leurs collaborateur-trice-s. De plus, si un délai peut être modifié par la gestionnaire CAMAC en charge (par ex. pour l'allonger durant la période des fêtes de fin d'année), les pratiques ne sont pas harmonisées dans l'équipe (cf. constat n°8).

Les délais effectifs de réponse des différents services sont donc très variables. Lorsqu'un dossier est en souffrance, la CAMAC ne peut exiger qu'il soit traité. Néanmoins les procédures de travail de la CAMAC prévoient explicitement un suivi des délais qui n'est malheureusement pas effectué, même pour des dossiers accusant un retard supérieur à 100 jours. Selon les responsables de la CAMAC, cela est dû tant à la surcharge de travail actuelle qu'à la priorité donnée au traitement des dossiers entrants.

### ***Le traitement des oppositions***

Dans la pratique actuelle, le dossier est mis en circulation pendant la durée de l'enquête publique, ce qui implique que les éventuelles *oppositions* parviennent à la CAMAC dans un second temps. Afin d'éviter une possible réouverture du dossier et l'émission d'une potentielle deuxième synthèse, certains services préfèrent attendre le résultat de l'enquête publique avant de rendre toute décision. Si cette pratique est efficace pour le service, elle contribue évidemment à l'allongement des délais.

### ***Le caractère imprécis du délai d'ordre***

Le délai d'ordre de 30 jours applicable à la circulation cantonale n'est pas précisément défini : en effet, s'il court dès la réception d'un dossier complet par l'Etat, les caractéristiques de complétude ne sont pas clairement établies ni le temps de traitement des éventuelles *oppositions* à l'issue de l'enquête publique de 30 jours, dont certaines doivent être examinées par certains services cantonaux.

### ***La problématique des dossiers incomplets***

Par souci de performance, il arrive que les gestionnaires CAMAC mettent en circulation un dossier papier pourtant incomplet, en commençant par un service non concerné par les informations manquantes. Si cette pratique semble permettre de gagner du temps, il est difficile d'en estimer l'impact sur le délai total de traitement.

## ***UNE ABSENCE DE MONITORING DES DÉLAIS***

La *plateforme ACTIS* ne permet pas de distinguer le temps pris pour chaque étape (traitement du dossier par le secrétariat, analyse par la gestionnaire, circulation du dossier, temps pris par chaque service pour répondre et émission de la synthèse) et d'identifier les sources de retard.

Seules des informations liées à la durée moyenne du traitement d'un dossier (entre la date de réception et la mise à disposition de la synthèse) sont établies dans le rapport de statistiques fourni à la Commission de gestion du Grand Conseil (cf. chapitre 2.3.5). En 2019, ces durées moyennes variaient entre :

- 11,4 jours pour les dossiers de compétence communale uniquement ;
- 35 jours pour les dossiers « standards » requérant une intervention cantonale ;

- 73 jours pour les dossiers requérant une intervention cantonale et pour lesquels une demande de suspension de délai (visite nécessaire, demande de complément ou coordination entre services requise) ou une *opposition* cantonale (lors de l'enquête publique) ont été formulées.

Les sept communes auditées estiment que le temps de traitement moyen d'un dossier excède systématiquement les 30 jours, deux d'entre elles estimant ce délai adéquat. Si toutes estiment que la responsabilité des retards incombe aux services et non à la CAMAC, la Cour note toutefois que l'information aux communes et aux *constructeurs* sur les raisons des retards est quasiment inexistante.

Ainsi, il n'y a pas de données permettant de distinguer les responsabilités entre la CAMAC et les services ni d'identifier ou d'analyser les causes de retards. Dans l'optique d'optimiser la gestion de la circulation des dossiers par la CAMAC et, le cas échéant, de remédier à certaines causes de retard, la Cour formule une recommandation visant à la mise en place d'un outil de suivi et de pilotage.

<b>Mise en place d'un outil de suivi et de pilotage des délais du processus d'octroi des autorisations cantonales</b>	
<b>Constatation n°16</b>	
<p>Le délai d'ordre de 30 jours fixé par la LATC est régulièrement dépassé, le traitement des <i>oppositions</i> apparaissant comme l'un des éléments expliquant cette situation. Actuellement, il n'y a pas de liste de dossiers incomplets en attente de traitement ni de recensement des causes de retard pour analyse et prise de mesures correctrices.</p> <p>La <i>plateforme ACTIS</i> manque de fonctionnalités permettant un suivi des délais et l'établissement de statistiques. Certains délais ne peuvent pas y être mesurés avec précision, notamment celui entre la réception d'un dossier et la mise en circulation dans chaque service.</p> <p>Un délai de traitement par dossier est fixé à chaque service consulté mais n'est pas systématiquement suivi par la CAMAC. Le système ne permet pas d'assigner un degré de priorité ni d'envoyer des notifications lorsque le délai est dépassé.</p>	
<b>Recommandation n°16</b>	<b>à la DGTL</b>
<p>Dans le cadre de <i>SIPC</i>, développer un outil de suivi et de pilotage permettant de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• faciliter le déroulement et le suivi des demandes de permis, notamment de gérer les délais de traitement ;</li> <li>• produire des statistiques et indicateurs favorisant un pilotage adéquat du processus, notamment une identification des causes de retard pour permettre la mise en place de mesures correctrices tout en informant les parties prenantes.</li> </ul>	



## 4. PRENDRE CONSCIENCE DE L'IMPORTANCE DU PERMIS D'HABITER

### 4.1. UN PROCESSUS EN DEUX PHASES DE COMPÉTENCE COMMUNALE

Le processus d'octroi des permis d'habiter ou d'utiliser (cf. Figure 8) démarre avec le début des travaux, que le *constructeur* est tenu d'annoncer à la Municipalité et à l'ECA (art. 125 LATC). Il doit ensuite aviser la commune de certaines étapes des travaux afin qu'elle puisse procéder aux contrôles requis par le RLATC (implantation et raccordement des canalisations), voire par le règlement communal. La commune et les services cantonaux sont par ailleurs en droit d'accéder en tout temps au chantier pour l'inspecter (art. 78 RLATC). Enfin, le *constructeur* est tenu d'aviser à nouveau la commune et l'ECA de l'achèvement des travaux faisant l'objet du permis de construire. La loi ne fixe pas de délai pour la durée des travaux sauf si « l'exécution des travaux n'est pas poursuivie dans les délais usuels (art. 118 LATC) ».

L'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser est de la compétence de la Municipalité. Il ne peut être délivré que si les conditions fixées par la loi (art. 128 LATC et art. 79 RLATC), les règlements et le permis de construire sont respectées et que la construction est conforme aux plans mis à l'enquête et approuvés. Les travaux extérieurs et intérieurs ne doivent pas être impérativement terminés mais suffisamment avancés pour garantir la sécurité des occupant-e-s. Un délai d'ordre de 15 jours dès le dépôt de la demande du *constructeur*, est fixé à la Municipalité pour autoriser ou non l'occupation des locaux.

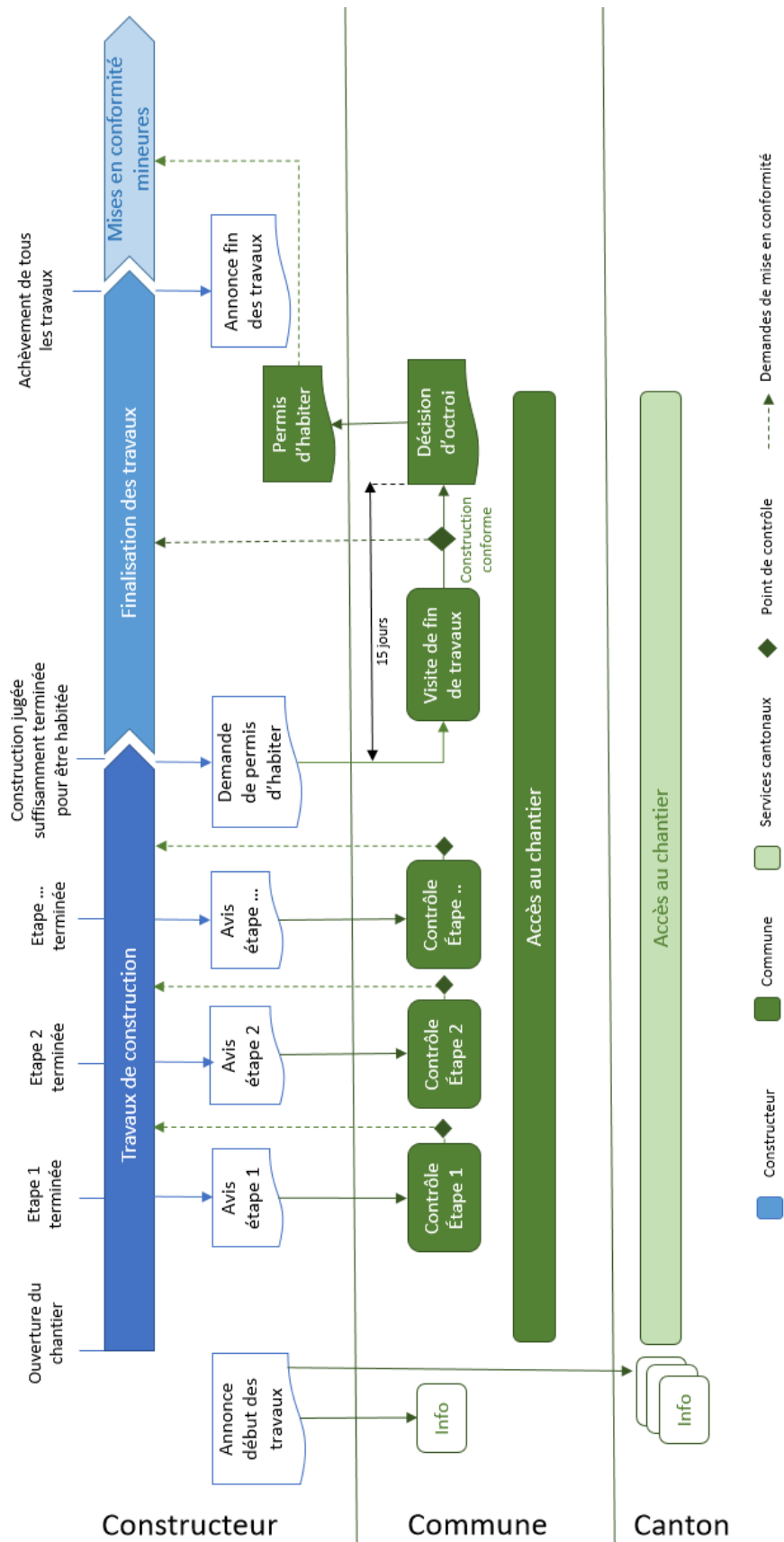
### 4.2. ASSURER LA CONFORMITÉ EFFECTIVE DE LA CONSTRUCTION

#### 4.2.1. DÉVELOPPER LES CONTRÔLES EN COURS DE TRAVAUX

##### ***DES CONTRÔLES IMPÉRATIFS PAS SYSTÉMATIQUEMENT EFFECTUÉS***

Certains contrôles de conformité de la construction doivent impérativement être effectués en cours de chantier, à certaines étapes des travaux. Dans le cas contraire, l'avancement des travaux peut entraver l'accès aux éléments à contrôler ou rendre une demande de mise en conformité a posteriori disproportionnée. La Cour a constaté que certains contrôles ne sont pas systématiquement effectués. Parfois volontaire, cette absence de contrôle est contraire aux exigences fixées par le RLATC et/ou ne permet pas de garantir la conformité des constructions à des exigences légales ou réglementaires essentielles.

Figure 8 - Processus d'octroi des permis d'habiter



Source : Cour des comptes (2021)

### **Implantation de la construction**

L'art. 77 RLATC impose un contrôle de l'implantation des constructions en deux étapes : un premier contrôle des gabarits délimitant l'implantation pour garantir la conformité du positionnement de la future construction sur le terrain, le second lorsque l'ouvrage atteint le niveau de la première dalle (pour contrôler les hauteurs). La Cour constate que deux des sept communes auditées n'effectuent que le premier contrôle, par le biais d'une attestation du géomètre intervenant sur le chantier, et seules 55% des communes demandant à être avisées<sup>63</sup> indiquent contrôler systématiquement l'implantation, 21% le faire « souvent », 24% que « parfois » voire jamais.

### **Raccordement des canalisations**

Afin d'éviter toute pollution des eaux claires, l'art. 77 al.4 RLATC impose à la commune de procéder à un contrôle à fouille ouverte du raccordement correct des canalisations d'évacuation d'eaux claires et d'eaux usées. Deux des sept communes auditées ont renoncé à procéder au contrôle systématique à fouille ouverte, exigeant en lieu et place, les plans définitifs des canalisations et en se réservant le droit de procéder à un contrôle a posteriori en cas de problème (teintage de l'eau ou réouverture de la fouille). Tandis que 76% des communes demandant à être avisées indiquent<sup>64</sup> « toujours » procéder à ce contrôle, 17% répondent le faire « souvent », tandis que 7% ne le réalise que « parfois ou rarement ».

### **Dispositions énergétiques**

Conformément à l'art 15 al.2 LVLEne65, les communes sont également tenues de vérifier que les éléments fondant le bilan thermique fourni lors de la demande du permis de construire sont bien ceux appliqués à la construction. Ceci est d'autant plus important lorsque les qualités énergétiques annoncées ont permis d'obtenir un bonus dans le calcul des coefficients d'occupation ou d'utilisation du sol<sup>66</sup>. Les contrôles à réaliser ne sont toutefois pas définis par un règlement cantonal, et seul un guide<sup>67</sup> mis à disposition des communes par la DIREN met en évidence la nécessité de procéder aux contrôles en cours de chantier (par ex. pour vérifier l'épaisseur de l'isolation).

Seule une des sept communes auditées a mis en place un contrôle quasi-systématique en cours de chantier, sans toutefois l'intégrer formellement au processus d'octroi des permis d'habiter. Deux communes se réservent le droit d'effectuer des contrôles ponctuels par le biais d'une condition au permis de construire. Trois autres communes renvoient la responsabilité de la conformité aux constructeurs, pour l'une directement par une condition au permis de construire, pour les deux autres en lui demandant une déclaration de conformité.

Il ressort en outre du sondage des communes que seules 6% des communes demandent aux *constructeurs* d'être avisées de la réalisation de certaines étapes concernées par les dispositions énergétiques (LVLEne).<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Taux de réponse 31% (94/302 communes)

<sup>64</sup> Taux de réponse 47% (144/302 communes)

<sup>65</sup> Lors de travaux réalisés sur leur territoire et relevant de leurs compétences, en particulier selon l'article 17 LATC[F], les communes vérifient la conformité des projets avec la présente loi.

<sup>66</sup> Art.97 al.4 LATC : Les bâtiments neufs ou rénovés atteignant des performances énergétiques sensiblement supérieures aux normes en vigueur bénéficient d'un bonus supplémentaire de 5% dans le calcul des coefficients d'occupation ou d'utilisation du sol.

<sup>67</sup> Un guide pour « faciliter le traitement des aspects « énergie » des dossiers de permis de construire » se présente sous la forme d'un site internet à l'intention des communes ([www.guide-energie-batiment.ch](http://www.guide-energie-batiment.ch))

<sup>68</sup> Taux de réponse 57% (174/302 communes)

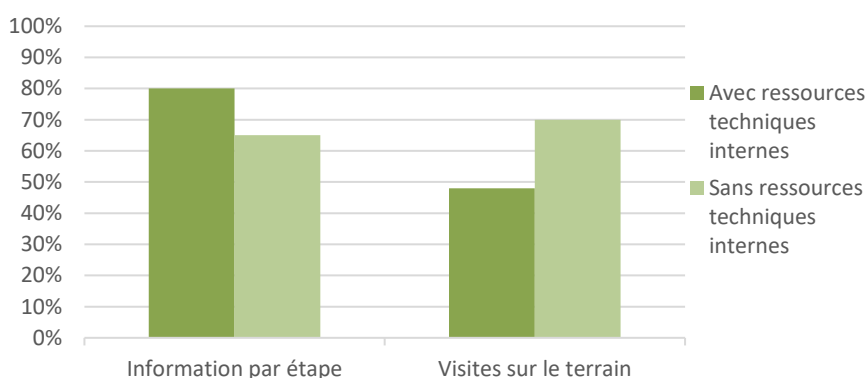
## UN SUIVI DES TRAVAUX TROP PASSIF

### Un suivi qui repose sur les avis des constructeurs et des visites sur le terrain

La planification des contrôles de conformité implique avant tout un suivi actif du chantier par la commune, même si les *constructeurs* sont tenus d'annoncer les différentes étapes. Lors des audits, seule une commune exerçait un tel suivi<sup>69</sup>, les autres se contentant des annonces faites par les *constructeurs*. En réponse au sondage, 68% des communes<sup>70</sup> affirment demander aux *constructeurs*, notamment par le biais de cartes-avis standardisées, d'être informées de la réalisation de certaines étapes. Toutefois, 44% d'entre elles indiquent également<sup>71</sup> ne pas être régulièrement informées de l'avancement des travaux.

Les visites sur le terrain pour suivre l'avancement des travaux sont pratiquées par près de deux tiers des communes : 70% de celles qui ne disposent pas de ressources techniques internes y recourent contre 50% de celles qui ont un bureau technique ou des services spécialisés.

#### Modalités de suivi de l'avancement des travaux



Source : Cour des comptes (2021), sur base du sondage des communes

### Un suivi plus serré souhaitable pour assurer le respect des exigences légales

A l'instar de l'une des communes auditées, 10% des répondantes ont indiqué exiger de recevoir le programme des travaux avant le début du chantier puis effectuer un suivi de l'avancement et des contrôles sur cette base. Vraisemblablement grâce aux ressources techniques dédiées dont elles disposent, cette pratique se retrouve plus fortement (18%) dans les communes avec services spécialisés mais très peu (6%) dans les communes sans aucune ressource technique.

<sup>69</sup> Suivi basé sur le programme fourni par le *constructeur* : participation à la séance d'ouverture du puis suivi des échéances annoncées pour réaliser les contrôles nécessaires

<sup>70</sup> les communes disposant de ressources techniques internes (bureau technique ou services spécialisés) sont plus enclines (80%) à le demander (contre 65% des autres communes).

<sup>71</sup> Taux de réponse à cette question 56%

La Cour note que la mise en place d'un suivi serré de l'avancement des travaux (cf. bonne pratique n°22) n'est pas seulement utile à la réalisation en temps opportun des contrôles mais permet également d'anticiper des demandes de mise en conformité.

Plus le suivi est intensif, plus vite la commune pourra identifier d'éventuels problèmes qu'il sera possible ou plus aisé de régler durant les travaux qu'une fois ceux-ci terminés.

Ce suivi mobilise indéniablement des ressources mais doit être vu comme un investissement dans la *police des constructions*. Si le permis de construire est indispensable aux *constructeurs* pour pouvoir démarrer les travaux, le permis d'habiter l'est beaucoup moins vu les rares possibilités d'empêcher l'occupation des locaux (principe de proportionnalité). Couplé à l'absence de contrôle en cours de construction, le risque de non-conformité des constructions aux multiples exigences légales et réglementaires est augmenté, remettant en question le poids des autorisations délivrées et la protection des intérêts publics et privés. C'est pourquoi la Cour estime que les communes devraient s'assurer du suivi régulier de l'avancement des travaux relatifs aux permis de construire délivrés exerçant ainsi véritablement leur rôle de contrôle.

### **DES VÉRIFICATIONS À INTÉGRER DANS LA STRATÉGIE DE CONTRÔLE DE LA COMMUNE**

Pour que les contrôles requis soient mis en œuvre de manière adéquate, il faut une décision claire de la Municipalité de les mettre en place et d'octroyer les moyens nécessaires à leur réalisation, au besoin en réexaminant la politique tarifaire des émoluments administratifs des permis d'habiter. Or, certains contrôles, en particulier ceux relatifs aux dispositions énergétiques, rencontrent un manque d'adhésion de la part de certaines communes. Le fait que les contrôles doivent être faits à des moments précis, en cours de chantier, dissuade certaines à les réaliser ou à chercher des moyens de les simplifier. L'analyse de la charge de travail des polices des constructions des communes auditées n'entraîne pas dans le périmètre des audits communaux. La Cour constate néanmoins que les deux plus grandes ont investi dans le contrôle des constructions en mettant les moyens à disposition, mais que les autres ont souvent évoqué le manque de disponibilité pour effectuer des contrôles en cours de chantier. Concernant les communes recourant à des forces externes, le contenu du mandat manque de précisions sur les contrôles attendus de la part du prestataire pour garantir que tous les contrôles soient réalisés (cf. chapitre 2.2.3).

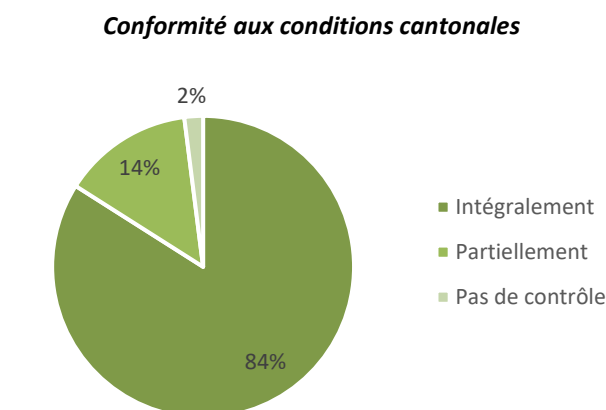
#### **Bonne pratique – Contrôles de conformité en cours de travaux**

- Débloquer les moyens nécessaires pour mettre en place les contrôles de conformité prévus par la loi (implantation, raccordement des canalisations, aspects énergétiques, etc.).
- Identifier les étapes exigeant un contrôle en cours de travaux.
- Requérir des *constructeurs* qu'ils avisent la commune de la réalisation de chaque étape mais aussi qu'ils transmettent le programme des travaux avant le début de ceux-ci.
- Mettre en place un suivi de l'avancement des travaux pour assurer la réalisation des contrôles nécessaires et veiller au dépôt par le *constructeur* de la demande du permis d'habiter.

## 4.2.2. MIEUX DÉFINIR LES CONTRÔLES FINAUX

Dans la majorité des communes auditées, la Cour n'a pu déterminer, faute de procédures écrites et de traçabilité dans les dossiers sélectionnés, quels contrôles étaient précisément effectués lors des visites finales en vue de l'octroi du permis d'habiter. Les entretiens et l'analyse des dossiers ont néanmoins mis en évidence une grande variété dans la nature et l'étendue des contrôles<sup>72</sup>.

Les communes ont la responsabilité de vérifier le respect des conditions aux permis de construire, que ces conditions aient été émises par elles-mêmes ou par les services cantonaux par le biais de la *synthèse CAMAC*. Si on peut raisonnablement penser que les communes vont contrôler les conditions au permis qu'elles ont-elles-mêmes formulées, la Cour leur a demandé si elles vérifiaient également les conditions émises par les services cantonaux dans la *synthèse CAMAC*. La grande majorité (84%)<sup>73</sup> disent vérifier intégralement les



Source : Cour des comptes (2021), sondage des communes

conditions cantonales, tandis que 14% indiquent ne le faire que partiellement et 2% ne pas le faire du tout. La clarté des conditions émises par les services cantonaux (cf. chapitre 3.2.3) et les compétences techniques des communes (cf. chapitre 2.2.1) jouent manifestement un rôle.

La Cour fait sienne la bonne pratique d'une des communes auditées consistant à utiliser une checklist faisant également office de procès-verbal signé indiquant les mises en conformité attendues et le délai fixé pour le faire.

### **Bonne pratique – Contrôles de la conformité des constructions avant l'octroi du permis d'habiter**

- Mettre en place une checklist couvrant toutes les vérifications nécessaires à l'octroi du permis d'habiter : contrôles à faire durant et à l'issue des travaux, conformité aux plans, à la réglementation en vigueur, conditions assortissant le permis de construire, etc.
- Utiliser cette checklist comme procès-verbal de visite, signé par les deux parties, et y inclure la liste des demandes de mise en conformité et les délais y relatifs.

<sup>72</sup> C'est le cas notamment des exigences de la norme SIA 500 relative à la suppression des barrières architecturales. Une des sept communes demande au *constructeur* une déclaration de conformité sur ce dernier point.

<sup>73</sup> Taux de réponse : 57% (172/302 sur les *constructeurs* communes)

## 4.2.3. TENIR COMPTE DES RISQUES LORS DE L'OCTROI DU PERMIS D'HABITER

### ***LE TRAITEMENT DES NON-CONFORMITÉS IDENTIFIÉES***

Il est fréquent qu'à l'issue de la visite finale, le permis d'habiter ne puisse être délivré en raison de non-conformités identifiées, de l'achèvement insuffisant des travaux ou de documents manquants. De ces éléments qui n'ont pas tous la même portée, dépendra la décision de la Municipalité (refuser le permis, accepter provisoirement l'occupation des locaux en attendant leur mise en conformité ou délivrer le permis avec des réserves).

### ***Pas d'autorisation si la sécurité et la salubrité n'ont pas été confirmées***

Le permis d'habiter ne peut être octroyé que si les travaux extérieurs et intérieurs sont suffisamment achevés pour assurer la sécurité et la santé des utilisateur-trice-s (art. 79 al.1 let. C RLATC). Les audits communaux ont néanmoins révélé que des permis d'habiter sont parfois délivrés avec des réserves portant sur des aspects de sécurité ou que des Municipalités n'étaient pas nécessairement informées de l'occupation au moment de décider de l'octroi ou du refus d'un permis d'habiter. Par ailleurs, la Cour a constaté que les contrôles effectués sur la sécurité et la salubrité n'étaient pas suffisamment documentés dans les communes auditées.

Si l'octroi d'une autorisation provisoire ou d'un permis d'habiter avec des réserves peuvent être envisagé dans certains cas (cf. ci-dessous), l'occupation des locaux ne doit pas être autorisée tant que la sécurité n'est pas assurée.

### ***Une autorisation provisoire lorsqu'il reste des points en suspens***

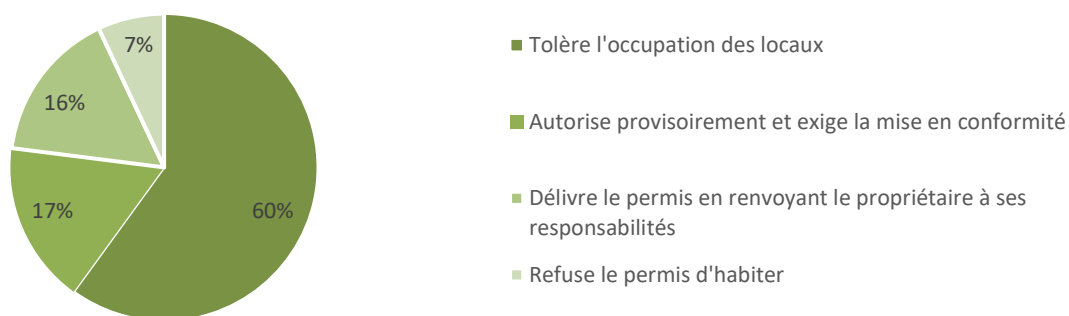
En vertu du principe de proportionnalité et lorsque la sécurité et la salubrité de la construction ont pu être confirmées, il est difficile d'interdire l'occupation de locaux tant que des aspects plus secondaires restent à régler (document manquant, mise en conformité d'éléments non dangereux, etc.). Ainsi la Municipalité peut autoriser provisoirement l'occupation des locaux, tout en exigeant la mise en conformité des éléments identifiés dans un délai raisonnable.

Si seules 17% des communes ayant répondu au sondage<sup>74</sup> indiquent privilégier la délivrance d'une autorisation provisoire, la majeure partie des communes (60%) disent « accepter » l'occupation des locaux sans pour autant formaliser d'autorisation. L'autorisation provisoire est toutefois utile pour inciter le *constructeur* à faire le nécessaire, car elle est peut créer des difficultés avec la banque, les assurances ou en cas de revente.

---

<sup>74</sup> Taux de réponse 57% (171/302 communes)

### Option privilégiée lorsque le permis ne peut être délivré mais que la sécurité est confirmée

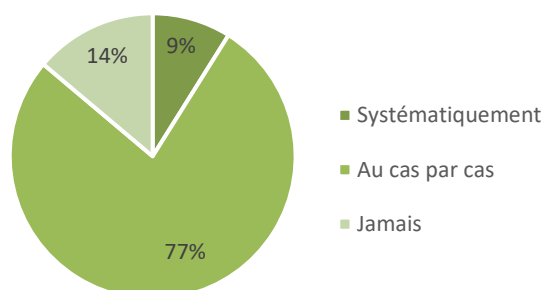


Source : Cour des comptes (2021), sondage des communes

L'autorisation provisoire ne peut être que limitée dans le temps. Il convient dès lors de fixer au *constructeur* un délai pour se mettre en conformité. La grande majorité des communes répondantes, sans différence majeure entre les types de communes, indiquent fixer un délai. Un tiers des communes accordent systématiquement un délai supplémentaire, les deux autres tiers décidant au cas par cas. Si la mise en conformité tarde trop, 77% des communes disent dénoncer la situation à la préfecture. Mais il ressort des entretiens avec les communes auditées et plusieurs préfets que les dénonciations restent rares. Si dénoncer les constructions non conformes est une obligation légale, dans les faits, la sensibilité des autorités joue un rôle. De même, les démarches nécessaires et l'effet limité des sanctions sur les *constructeurs* sont aussi considérés comme des freins.

La Cour estime néanmoins que lorsqu'il s'agit de sécurité, y compris en termes de protection contre l'incendie, ou de travaux non conformes au permis, la responsabilité de la commune est de procéder à une dénonciation qui concourt par ailleurs à communiquer un message de non-acceptation des écarts aux exigences légales. La commune peut également décider, en dernier recours, de faire procéder à la mise en conformité, à la remise en état ou à la démolition de la construction aux frais du propriétaire. Cette mesure est mise en œuvre au cas par cas par la majorité des communes<sup>75</sup>, 25% indiquant toutefois ne jamais y recourir.

### Dénonciation à la préfecture



Source : Cour des comptes (2021), sondage des communes

### Délivrer le permis d'habiter avec des réserves

En revanche, la Cour ne préconise pas, à moins qu'il ne s'agisse que de points vraiment mineurs, l'approche consistant à renvoyer la mise en conformité des points restants à la responsabilité des *constructeurs* (16% des communes questionnées et six des communes auditées) en délivrant des permis d'habiter définitifs mais comportant des réserves.

<sup>75</sup> Taux de réponse 34% (104/302 communes)



La loi ne donne pas de marge d'interprétation sur l'étendue du contrôle de conformité. L'autorité doit s'assurer que le projet réalisé est conforme aux plans et aux autorisations octroyées. Cependant le principe de proportionnalité permet d'octroyer un permis d'habiter avec des réserves s'il ne reste à régler que des points très secondaires, ne présentant aucun risque pour les occupant-e-s. Mais cette pratique s'avère problématique lorsqu'il faut dénoncer après coup un-e administré-e qui n'a pas fourni un document supplémentaire ou fini certains travaux comme prévu. Certaines communes poursuivent ainsi le suivi après avoir délivré le permis d'habiter, ce qui n'est pas efficient en regard des risques.

#### **Bonne pratique – Octroi du permis d'habiter**

- Ne pas délivrer de permis d'habiter ni même autoriser l'occupation des locaux si la sécurité et la salubrité de la construction n'ont pas été établies. Effectuer les contrôles nécessaires sans délai et assurer leur traçabilité.
- En cas d'occupation des locaux possible avant l'octroi du permis d'habiter, délivrer une autorisation provisoire et fixer un délai raisonnable pour la mise en conformité. Assurer un suivi serré de ces dossiers.
- Si les mises en conformité demandées ne sont pas réalisées, dénoncer la situation à la Préfecture, voire procéder à la mise en conformité aux frais du propriétaire.
- Si les mises en conformités nécessaires sont de minime importance, délivrer le permis d'habiter avec des conditions et mettre fin au suivi, celui-ci ne se justifiant pas sur le plan de l'efficience.

#### **Justification des demandes de mise en conformité**

En outre et comme pour les demandes de modification ou les conditions aux permis de construire (cf. chapitre 3.2.2), la Cour a constaté que les remarques formulées dans les permis d'habiter (provisoires ou définitifs) ne comprenaient pas d'indication systématique des bases légales ou réglementaires concernées. Or, la mention de l'exigence légale, et par là le caractère obligatoire d'une remarque, devrait figurer pour la distinguer d'une simple recommandation.

#### **Bonne pratique – Motivation des demandes de mise en conformité**

- Motiver systématiquement les demandes formulées aux constructeurs, que ce soit en cours de processus ou par le biais d'éventuelles conditions d'octroi assortissant les permis d'habiter, en indiquant les références aux dispositions légales et réglementaires.
- Lister les travaux à effectuer et fixer leur délai d'exécution.
- Distinguer clairement ce qui est d'ordre impératif de ce qui relève d'une recommandation.

### **DES BASES DE DÉCISION INSUFFISANTES**

Dans 23% des communes<sup>76</sup>, la Municipalité a délégué l'octroi du permis d'habiter à l'un de ses services. Mais elle, ou l'entité à laquelle elle a délégué la compétence décisionnelle, doit toutefois s'assurer que l'ensemble des vérifications nécessaires ont été effectuées avant de décider de l'octroi du permis d'habiter. A ce propos, la Cour relève que les bases de décision consultées dans le cadre des audits communaux, étaient généralement insuffisantes (contenu des documents disponibles, clarté du mandat relatif aux contrôles, etc.) (cf. chapitre 2.2.3).

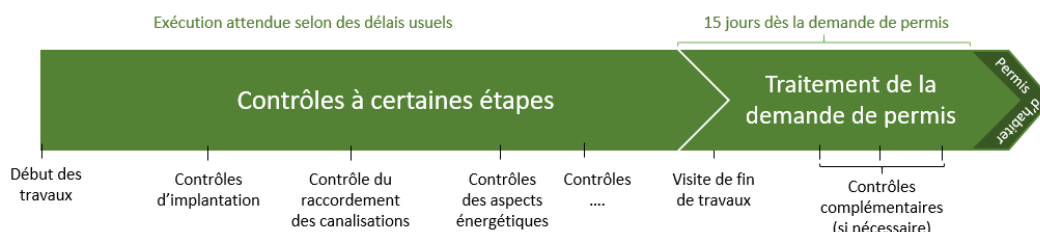
<sup>76</sup> Taux de réponse : 56% (169/302 communes)

## 4.3. OPTIMISER LES DÉLAIS D'OCTROI DES PERMIS

### 4.3.1. UN DÉLAI D'ORDRE RAREMENT TENU

La commune a 15 jours pour statuer (octroi ou refus) à compter de la date de dépôt de la demande de permis d'habiter.

Figure 9 – Etapes et délais de la procédure d'octroi des permis d'habiter



Source : Cour des comptes (2021)

Lors des audits communaux, si les données manquaient dans cinq des sept communes pour établir des statistiques, l'examen d'une sélection de dossiers a révélé que le processus d'octroi des permis d'habiter prend souvent plus de 15 jours et peut dépasser une année.

Les responsabilités sont partagées entre les communes et les *constructeurs*. Du côté des communes (cf. chapitre 4.3.2), les visites de contrôle ne sont pas toujours effectuées rapidement après le dépôt de la demande. Du côté des *constructeurs* (cf. chapitre 4.3.3), les demandes de permis interviennent parfois trop tôt, des documents sont parfois manquants ou la construction n'est pas conforme.

### 4.3.2. OPTIMISER LE PROCESSUS COMMUNAL

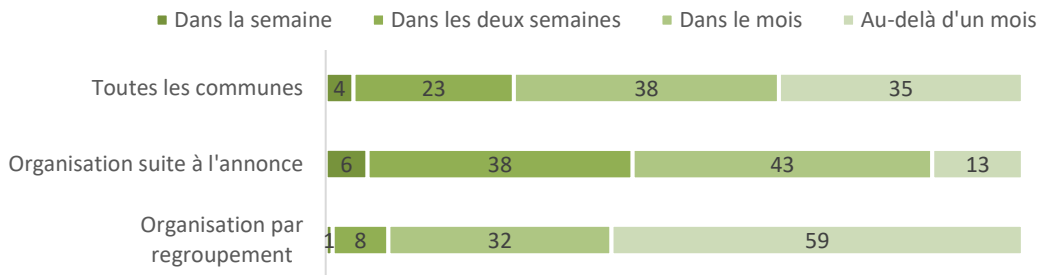
#### UN DÉLAI POUR LA VISITE FINALE QUI EXCÈDE DÉJÀ LE DÉLAI D'ORDRE

Avec un délai légal de seulement 15 jours, la **visite finale** doit impérativement intervenir rapidement. Seules deux des sept communes sont apparues en mesure de se prononcer dans un délai de 15 jours. Seul un peu plus d'un quart des communes répondantes sont susceptibles de tenir le délai avec une visite effectuée dans la semaine (4%) ou les deux semaines (23%). Le reste des communes se répartissent à part presque égales entre une visite réalisée dans le mois ou au-delà.

Aucune des communes auditées n'a défini d'objectif concernant le délai dans lequel la visite finale doit être réalisée. Mais les communes avec un volume très élevé de dossiers et des ressources dédiées tout comme les plus petites qui n'ont que quelques dossiers par an et dont les visites sont souvent assurées par le·la conseiller·ère municipal·e sont les plus réactives. Les autres communes avec un volume de dossiers intermédiaire et des ressources dont les tâches sont multiples semblent avoir un plus grand besoin de recherche de regroupement. Ainsi, 50% des communes répondantes<sup>77</sup> regroupent les visites sur quelques dates préalablement fixées dans l'année.

<sup>77</sup> Taux de réponse : 58% (174/302 communes)

### Délai de réalisation de la visite finale

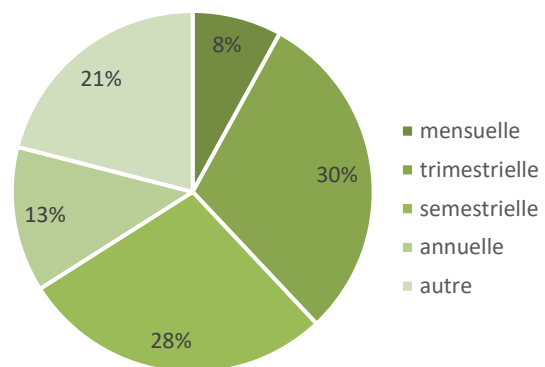


Source : Cour des comptes (2021), sondage des communes

Lorsque les **visites sont regroupées**, leur fréquence est alors principalement trimestrielle voire semestrielle. Si quelques communes (plutôt les plus grandes) indiquent une fréquence mensuelle, d'autres communes ne les mènent qu'une fois par an. La différence de fréquence semble liée au volume de dossiers traités.

La planification des visites en fonction des demandes déposées ne garantit toutefois pas un délai plus court. Celui-ci dépend en effet de l'organisation de la commune et de sa réactivité.

### Fréquence des visites de fin des travaux



Source : Cour des comptes (2021), [sondage des communes](#)

#### Bonne pratique – Organisation des visites

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

## UN SUIVI QUI PARFOIS SE PROLONGE

### Des points en suspens qui mettent du temps à être résolus

Comme indiqué ci-avant (cf. chapitre 4.2.3), certaines communes suivent les dossiers jusqu'à la mise en conformité des tous derniers points, ce qui reporte l'octroi du permis d'habiter. La conformité des constructions à certains exigences réglementaires (par ex. aménagements extérieurs) ne peut par ailleurs pas toujours être vérifiée au moment de la visite.

### Une attitude des communes plutôt conciliante

Les communes privilégient le plus souvent l'accompagnement au refus du permis d'habiter et, comme mentionné plus haut, les dénonciations sont rares.

Par ailleurs, le coût des contrôles additionnels est peu répercuté sur les *constructeurs*. Bien que comme pour les permis de construire, le règlement communal (cf. chapitre 5.2) puisse prévoir une répercussion des coûts supplémentaires, la Cour constate que les dispositions permettant la facturation de suppléments à un tarif horaire ou forfaitaire (par ex. visite supplémentaire) sont plutôt rares.

### 4.3.3. DÉFINIR LA DEMANDE DE PERMIS D'HABITER

Contrairement aux permis de construire, la *LATC* et le *RLATC* ne définissent pas la forme de la demande de permis d'habiter. Certaines communes établissent néanmoins une liste des documents nécessaires qu'elles joignent au permis de construire ou à la convocation pour la visite finale. D'autres s'en remettent à une « carte avis<sup>78</sup> » destinée à annoncer la fin des travaux. Mais les manquements de la part des *constructeurs*, en termes de conformité des constructions mais aussi en termes de documents à fournir, sont responsables de la prolongation des délais et de la nécessité de suivre certains dossiers. Malgré l'absence de statistiques permettant d'évaluer la proportion de dossiers concernés, la Cour a constaté que, parmi les dossiers examinés, beaucoup nécessitaient plusieurs contrôles successifs.

#### **Bonne pratique - Eléments à fournir pour la demande de permis d'habiter**

- Déterminer et communiquer, en amont de leur demande de permis, les éléments auxquels les constructeurs doivent prêter attention et les documents à joindre à la demande (par ex. sous forme d'un formulaire ou de checklist).
- S'assurer que l'ensemble des renseignements nécessaires et des documents exigés soient remis avec la demande, pour la considérer comme régulièrement déposée avant d'agender la visite finale.

#### **Définir la forme de la demande de permis d'habiter ou d'utiliser**

##### **Constatation n°17**

L'octroi des permis d'habiter intervient souvent largement après le délai de 15 jours fixé par la loi, voire même jusqu'à un an après l'annonce de fin des travaux. Ce délai s'explique en partie par des non-conformités et des documents manquants identifiés lors de la visite finale de la construction. Contrairement aux permis de construire, la forme et le contenu de la demande de permis d'habiter ne sont pas réglés.

##### **Recommandation n°17**

##### **à la DGTL**

Définir le contenu d'une demande de permis d'habiter (du point de vue des exigences formelles), afin d'accélérer le processus en responsabilisant les *constructeurs*, en garantissant que la construction soit suffisamment achevée et conforme et en s'assurant que tous les documents nécessaires soient remis avant la visite finale.

<sup>78</sup> Carte préimprimée de format carte postale remise aux *constructeurs* lors de l'octroi du permis de construire afin de lui permettre d'aviser la commune de l'accomplissement des différentes étapes des travaux.

## 5. GÉRER PLUS ACTIVEMENT LES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS

### 5.1. DES CONDITIONS À RESPECTER

#### ***UN INSTRUMENT DE GESTION DE L'ACTIVITÉ***

La perception des émoluments sert au financement des prestations mais rien n'oblige la commune ou le canton à répercuter l'entier des coûts sur les *constructeurs*. Lorsque la politique tarifaire choisie conduit à un taux de couverture des coûts inférieur à 100%, cela implique qu'une partie des opérations sont financées par d'autres moyens, en général par l'impôt. La question du taux de couverture des coûts par les émoluments est d'ordre politique et il n'appartient pas à la Cour de se prononcer. Elle a donc traité la question des émoluments sous l'angle de la bonne gestion des activités administratives cantonale et communales en s'attachant à déterminer si les autorités disposaient des informations nécessaires à la prise de décision tout en s'assurant de respecter les principes juridiques applicables.

#### ***TROIS PRINCIPES JURIDIQUES À RESPECTER***

La perception d'émoluments, qu'ils soient cantonaux ou communaux, doit respecter les trois principes définis par la jurisprudence et exposés ci-dessous. Dans le cas contraire, l'administration concernée s'expose à la réduction, voire à l'annulation du montant exigé, générant un manque à gagner mais aussi un dégât d'image pour l'administration concernée.

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

Le **principe de la couverture des coûts** définit que le montant total des émoluments facturés ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts des prestations de la branche d'activité concernée. Il est ainsi admis que certaines prestations prises individuellement soient bénéficiaires tandis que d'autres sont déficitaires. Le plafond ainsi fixé vise à protéger le citoyen de la perception d'un « impôt déguisé ».

Le dernier **principe** applicable est celui **de l'équivalence des prestations**, qui découle du principe de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire. Le montant de chaque émolument doit être en rapport avec la valeur objective<sup>79</sup> de la prestation fournie, sans pour autant représenter le coût exact de chaque opération individuelle<sup>80</sup>. Dans une certaine mesure, une compensation entre les affaires importantes et celles qui sont mineures est autorisée tant que l'émolument facturé reste dans des limites raisonnables, ce qui laisse la possibilité d'une tarification forfaitaire par exemple.

---

<sup>79</sup> Des critères objectifs doivent exister afin de garantir une facturation équivalente pour des prestations semblables, sauf exceptions. Les exceptions doivent reposer sur des motifs raisonnables et évidents à traiter une même situation de manière différente. Cela permet notamment de tenir compte de l'intérêt du bénéficiaire de la prestation, de sa situation économique, des dépenses supportées par la collectivité publique, etc.

<sup>80</sup> ATF 118 Ib 349 consid. 5 p. 352

## 5.2. AU NIVEAU COMMUNAL

### 5.2.1 GARANTIR LE RESPECT DES PRINCIPES JURIDIQUES

#### ***UNE ATTENTION INSUFFISANTE PORTÉE À LA LÉGALITÉ DES ÉMOLUMENTS FACTURÉS***

##### ***Une base réglementaire souvent insuffisante***

Cinq des sept communes auditées perçoivent des émoluments sans disposer d'une base réglementaire suffisante : ces émoluments sont basés soit sur un tarif adopté par la Municipalité, soit sur une brève disposition du Règlement sur les constructions, établis avant le resserrement de la jurisprudence intervenu sur le principe de légalité. Cette situation se retrouve dans les réponses au sondage : la moitié des communes ayant répondu<sup>81</sup>, indiquent fonder encore la perception de leurs émoluments relatifs à la *police des constructions* uniquement sur un article de leur Règlement sur les constructions.

Or disposer d'un règlement distinct, spécifique aux taxes perçues lors de procédures d'aménagement du territoire ou de constructions, permet d'y inclure les éléments minimaux définis par la jurisprudence mais aussi de faciliter d'éventuelles adaptations.

##### ***Bonne pratique - Règlement spécifique sur les émoluments administratifs***

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

##### ***Des tarifs appliqués qui s'écartent parfois de ceux en vigueur***

Lors des audits des sept communes, la Cour a constaté que les tarifs pratiqués n'étaient pas toujours conformes aux tarifs en vigueur. Parmi les écarts constatés dans des communes différentes, figurent :

- la facturation du contrôle par les spécialistes des formulaires énergétiques, introduit à la suite de la révision de la *LVLEne*, alors que la refacturation d'honoraires de tiers n'était pas prévue par les tarifs en vigueur ;
- la facturation d'émoluments en cas d'abandon de la demande de permis avant l'enquête publique alors que les tarifs ne prévoient qu'une facturation après la mise à l'enquête ;
- la facturation de frais effectifs plutôt que forfaitaires pour la mise à l'enquête publique, de frais annexes, de frais dits administratifs, un émolument pour l'octroi du permis d'habiter, etc.

A l'inverse, la Cour a observé que des communes renonçaient à facturer certains éléments bien que prévus par les dispositions applicables (par ex. visites supplémentaires pour l'octroi du permis d'habiter, etc.).

---

<sup>81</sup> Taux de réponse : 54%, 163/302 communes)

#### **Bonne pratique - Application stricte des tarifs en vigueur**

- Appliquer strictement les tarifs en vigueur ou, s'ils s'avèrent inadaptés, procéder à leur révision formelle.
- Proposer la délégation de l'élaboration des tarifs à la Municipalité pour plus de flexibilité d'adaptation ultérieure

#### **Un manque de transparence**

Les tarifs en vigueur ne sont pas toujours directement accessibles : soit parce qu'ils ne se trouvent pas dans un règlement mais dans une décision municipale, soit parce qu'ils ne figurent pas sur le site internet de la commune. Si l'on peut toujours se renseigner auprès de l'administration, une publication des tarifs accroîtrait la transparence sur les émoluments facturés.

#### **Bonne pratique – Publication des tarifs des émoluments**

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

### **UN FAIBLE RISQUE DE SUR-COUVERTURE DES COÛTS MALGRÉ L'ABSENCE DE CONTRÔLE**

Aucune des sept communes auditées ne pouvait faire la démonstration du respect du principe de couverture des coûts, dès lors qu'elles ne connaissent ni les coûts complets de ses prestations de *police des constructions*, ni le montant total des émoluments encaissés (cf. chapitre 2.2.4).

La Cour considère néanmoins que le risque que les émoluments facturés soient supérieurs aux coûts de la *police des constructions* est faible. En effet, les choix tarifaires des communes et la non-facturation de certaines prestations le rendent de manière générale peu probable. Le respect de ce principe devrait néanmoins toujours pouvoir être démontré, notamment devant un Tribunal.

### **UN PLAFOND GARANT DU RESPECT DU PRINCIPE D'ÉQUIVALENCE DES PRESTATIONS**

Alors que la fixation d'un plafond constitue un garde-fou contre une violation du principe d'équivalence des prestations, les tarifs des émoluments communaux ne prévoient pas toujours de limites maximales. Seules deux des sept communes<sup>82</sup> auditées en avaient fixées. A noter que le fait que leur montant n'ait pas été révisé depuis de nombreuses années, malgré la complexification des procédures et l'augmentation des coûts, réduit encore le risque. Dans l'une des communes auditées, l'absence de limite supérieure a conduit à la facturation d'un émolument forfaitaire, calculé sur la base du coût de la construction, qui s'est avéré clairement disproportionné. Dans tous les cas, il incombe à la commune de veiller au respect du principe d'équivalence des prestations.

---

<sup>82</sup> La consultation d'une sélection de règlements de communes non auditées (cf. Annexe II) tend à confirmer que les limites maximales sont peu fréquentes

#### **Bonne pratique – Définition de limites maximales aux montants des émoluments**

- Fixer une limite maximale au montant pouvant être facturé pour les différentes prestations de manière à assurer que le montant facturé reste proportionné.
- A défaut, instaurer un contrôle des factures à émettre pour garantir le respect du principe d'équivalence des prestations.

#### **Tenir compte des honoraires des mandataires lors de la fixation du tarif**

Pour autant que ce soit prévu par les tarifs, les communes peuvent refacturer aux *constructeurs* le coût des spécialistes qu'elles mandatent dans le cadre des procédures d'octroi des permis de construire et/ou d'habiter. Dans l'une des communes auditées, le cumul de la refacturation des honoraires du STI et d'un émolument administratif communal remet en question l'équivalence entre les montants facturés aux *constructeurs* et les prestations fournies. Le tarif est en effet calculé sur la base d'un forfait similaire à celui de communes procédant elles-mêmes aux contrôles, sans tenir compte du montant déjà facturé au travers des honoraires du STI. Des tarifs similaires ont été observés dans les règlements d'autres communes recourant à un STI.

#### **Bonne pratique – Prise en compte des coûts externalisés dans la fixation des tarifs**

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

### **UN RÈGLEMENT-TYPE QUI CONTRIBUE À ASSURER LE RESPECT DES PRINCIPES JURIDIQUES**

Depuis 2014, la *DGTL* met à disposition des communes un règlement-type sur les émoluments administratifs et contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de *police des constructions*<sup>83</sup>. Le modèle proposé permet le respect des principes fixés par la jurisprudence sous réserve d'une fixation des tarifs en lien avec les coûts effectifs de la *police des constructions* de la commune.

De surcroît, la *DGTL* a mis en place un examen préalable des projets de règlements, ce qui permet aux communes de se voir notifier les éventuels éléments qui feraient obstacle à une approbation par le Département. Certains projets de règlements ne sont néanmoins pas validés, ce qui conduit parfois à l'abandon du projet de révision par la commune.

Bien que la Cour n'ait pas analysé les règlements soumis par les communes ou les décisions rendues par le canton, elle constate que les communes ne sont pas toutes familières des principes juridiques applicables aux émoluments. Dans une optique de performance globale du processus mais aussi de transparence des critères d'approbation utilisés, la Cour recommande que la *DGTL* fournisse plus d'informations aux communes sur ce sujet, par exemple au travers d'une lettre d'information ou en intégrant ces éléments dans une formation liée au domaine. Il pourrait également être judicieux de compléter le règlement-type avec des explications permettant de comprendre le modèle proposé et la marge de manœuvre dont disposent les communes.

<sup>83</sup> Disponible sous : <https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/amenagement-du-territoire/outils-pour-amenager-le-territoire/documents-modeles/>



## **Informar les communes des principes juridiques applicables aux émoluments administratifs**

### **Constatation n°18**

Toutes les communes ne sont pas familières des principes juridiques applicables aux émoluments. Le canton met à disposition des communes un règlement-type, construit de manière à contribuer au respect des principes définis par la jurisprudence. Néanmoins, certaines communes soumettent des règlements qui s'en écartent et voient leurs règlements ne pas être approuvés par le canton.

### **Recommandation n°18**

**à la DGTL**

- Fournir des explications aux communes sur les principes juridiques applicables.
- Mentionner dans le règlement-type les éléments qu'il est possible d'adapter ou non.

## **5.2.2 FONDER LA POLITIQUE TARIFAIRE SUR UNE ANALYSE FINANCIÈRE**

Les émoluments sont perçus pour couvrir les coûts des prestations fournies aux *constructeurs*. Si le principe juridique de couverture des coûts fixe un plafond à ne pas dépasser (100%), aucun seuil minimum de couverture des coûts n'est imposé aux communes. La politique tarifaire de la commune détermine indirectement le degré de couverture visé. Les choix effectués lors de l'élaboration des tarifs concernant les prestations à facturer, le type de tarif (horaire ou forfaitaire), les montants des tarifs et les règles d'application de ceux-ci sont ainsi déterminants. Ils devraient être soutenus par des informations financières.

### **LE CHOIX DES PRESTATIONS FACTURÉES IMPACTE FORTEMENT LE DEGRÉ DE COUVERTURE DES COÛTS**

#### **Déterminer la politique de facturation des différentes prestations**

Le choix des prestations de *police des constructions* facturées au *constructeur* est la première étape d'élaboration des tarifs. En fonction du nombre de dossiers et du coût des prestations concernés, l'impact sur la couverture des coûts peut être considérable. L'examen des règlements communaux a révélé que les prestations donnant lieu à la perception d'un émolument varient sensiblement d'une commune à l'autre.

- *Examen préalable* - Un tiers des communes ayant répondu au sondage indiquent facturer l'examen préalable d'un projet avant le dépôt d'une demande de permis de construire. Certaines communes le facturent mais le déduisent ensuite de l'émolument relatif au permis de construire. D'autres le facturent si aucune demande de permis n'est déposée dans les 6 mois qui suivent ;
- *Demandes de permis qui n'aboutissent pas* - Certaines communes facturent dans tous les cas un émolument, même en cas de retrait d'un projet par le *constructeur*, d'autres ne le font que si le projet est abandonné après l'enquête publique, et d'autres encore ne facturent rien. De la même manière, certaines communes renoncent à facturer les émoluments pour des demandes de permis refusées ;

- *Permis d’habiter* - Pour certaines communes, il s’agit d’une prestation à part entière, facturée pour elle-même alors que pour d’autres, elle est considérée comme incluse dans l’émolument perçu pour le permis de construire ou est facturée pour un montant presque symbolique ;
- *Prestations secondaires* - pour des montants beaucoup moins importants, les communes prévoient ou non la facturation des décisions relatives aux constructions de minime importance ou la prolongation de la durée de validité des permis de construire.

Mais en l’absence d’informations sur les coûts des différentes prestations (cf. chapitre 2.2.5), l’impact de ces choix ne peut être mesuré et rend difficile à une Municipalité de prendre des décisions éclairées.

### **Prévoir la refacturation des honoraires de spécialistes dans les règlements sur les émoluments**

Vu la complexification du domaine, les communes recourent de plus en plus souvent à des spécialistes, que ce soit ponctuellement pour un dossier (par ex. avocat, géomètre), de manière récurrente pour l’exécution de certains contrôles (par ex. le contrôle des formulaires énergétiques) ou de tous les contrôles (par ex. STI). Pour pouvoir répercuter ces coûts sur les *constructeurs*, il convient de le prévoir dans le règlement. De cette manière, les contrôles requis de la part des communes peuvent être couverts financièrement.

#### **Bonne pratique – Refacturation des honoraires de spécialistes**

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

## **LE CHOIX ENTRE DEUX MODES DE CALCUL ACCEPTABLES**

Les tarifs des émoluments des permis de construire sont actuellement majoritairement constitués d’une taxe proportionnelle au coût de construction projeté (CFC2) tandis que les émoluments des permis d’habiter sont soit basés sur le permis de construire, soit constitués d’un montant fixe. Les règlements communaux plus récents prévoient une tarification horaire, comme au niveau cantonal.

Le **tarif horaire** a les faveurs des communes d’une certaine taille, qui disposent de ressources techniques internes pour effectuer les contrôles. Dans les communes délégrant les contrôles à l’externe, soit un bon nombre de petites communes, il est moins pertinent dès lors que le travail effectué par la commune est limité. Les honoraires du mandataire sont eux généralement basés sur un tarif horaire. En outre, certaines communes sont réticentes à appliquer un tarif horaire, que ce soit pour une question d’image jugée incompatible avec le service public, de la crainte que cela suscite des discussions avec les *constructeurs* ou de lourdeurs administratives pour le décomptage des heures.

Pour autant que les tarifs fixés reflètent les coûts (cf. ci-après) et que le temps consacré soit réellement facturé, une tarification horaire permet de facturer un émolument fixé au plus juste pour chaque prestation fournie. Le **tarif basé sur le coût de construction**, très répandu, est juridiquement acceptable, mais il induit une variation plus importante de la couverture des coûts, l’importance du temps consacré n’étant pas forcément proportionnel au montant de la construction.

Il peut arriver également que des dossiers engendrent des coûts inhabituellement élevés pour la commune, affectant par-là, la couverture des coûts. Dans cette perspective, il peut être utile de prévoir une possibilité de facturation complémentaire.

## **DES TARIFS PAS NÉCESSAIREMENT FIXÉS EN FONCTION DES COÛTS EFFECTIFS**

Après la détermination des prestations à facturer et du mode de calcul de l'émolument, un autre élément déterminant de l'élaboration des tarifs est le taux horaire. Or le taux pratiqué ne résulte pas nécessairement d'un calcul des coûts de la commune, mais tend à être basé sur les tarifs pratiqués par d'autres communes, par des bureaux privés ou par les recommandations KBOB<sup>84</sup> (ces dernières étant également utilisées par le canton pour la détermination de son taux horaire). Même si une commune devrait pouvoir justifier en tout temps du taux horaire pratiqué, cette justification n'était pas disponible dans aucune des communes auditées.

## **DES RÈGLES D'APPLICATION DES TARIFS PAS DÉFINIES**

Le dernier élément qui influence la politique tarifaire pratiquée est l'application effective des tarifs. Or, des marges d'interprétation existent et mériteraient d'être clarifiées. La Cour relève toutefois qu'en dépit des défauts constatés, les principes d'égalité de traitement et de constance ont été appliqués en matière de facturation des émoluments dans chacune des communes auditées.

### ***Une marge d'interprétation des tarifs utilisée***

Dans certains cas, la formulation des tarifs offre une marge d'interprétation que certaines communes utilisent pour répercuter des coûts : une rubrique « frais spéciaux » a permis à l'une des communes auditées de répercuter les coûts relatifs au temps de traitement « supplémentaire » d'un dossier (par ex. séances de conciliation avec les opposants ou visites supplémentaires de la construction). Dans une autre commune, la rubrique « demande préalable » du tarif a été interprétée comme valant tant pour les autorisations préalables d'implantation que pour toute demande d'examen préalable d'un projet. Des dispositions manquant de clarté ont également été relevées dans divers règlements communaux consultés en sus de ceux des communes auditées (cf. Annexe II).

### ***Des modalités de décomptage non établies***

Les tarifs horaires présentent l'avantage de faciliter la facturation du temps consacré pour chaque dossier. Il permet notamment de tenir compte d'éventuels examens successifs (demandes de modifications ou changements apportés au projet). Toutefois, certaines communes ayant répondu au sondage font preuve d'une certaine retenue à facturer toutes les heures. Les modalités de décomptage des heures n'avaient par ailleurs pas été établies au moment de l'audit dans la commune disposant d'un tarif horaire. De manière générale, les règles relatives à la facturation du temps devraient être formalisées pour assurer la mise en œuvre du tarif et l'égalité de traitement en fonction des dossiers, voire des collaborateur·trice·s.

#### ***Bonne pratique – Définition des règles de calcul des émoluments***

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

<sup>84</sup> KBOB : Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics)

## **UNE POLITIQUE TARIFAIRE PAS TOUJOURS COORDONNÉE**

Dans l'une des communes auditées dans laquelle divers services interviennent dans les processus d'octroi, la politique tarifaire n'était pas unifiée : plusieurs services facturaient des émoluments aux *constructeurs* selon leurs propres tarifs et pour un même dossier. Une politique tarifaire unifiée, décidée par l'autorité municipale, est souhaitable pour assurer le pilotage de l'activité. Du côté des *constructeurs*, il s'agit d'une seule et même prestation fournie par la commune, quel que soit le nombre de services internes impliqués.

### **Bonne pratique – Politique tarifaire en matière d'émoluments administratifs**

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

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

## **5.2.3 SURVEILLER LA COUVERTURE DES COÛTS**

### **MONITORER LA COUVERTURE DES COÛTS DES PRESTATIONS**

#### **Un degré de couverture des coûts des prestations non calculé**

Les communes ne disposent généralement pas des informations financières (coûts et revenus) nécessaires au calcul du taux de couverture. Non seulement, sur le plan juridique, elles ne sont pas en mesure de démontrer que les revenus n'excèdent pas les coûts (cf. chapitre 5.2.1), mais elles manquent également de données pour piloter leur activité de *police des constructions*.

L'augmentation des contrôles à effectuer et la complexification des projets tendent à générer une augmentation des coûts des prestations. Le manque de financement qui en découle peut conduire soit à une limitation des contrôles effectués (par ex. plus le temps de se déplacer sur les chantiers), soit à une adaptation des tarifs sans révision formelle du règlement, soit encore au financement d'une part plus ou moins grande de l'activité par le budget de fonctionnement.

#### **Des tarifs qui ne sont pas régulièrement révisés**

Les règlements relatifs aux émoluments administratifs et les tarifs sont pour la plupart anciens. Il y a peu de révisions initiées dans les communes pour adapter les tarifs à l'augmentation des coûts<sup>85</sup>. Plusieurs éléments peuvent l'expliquer :

- la longueur du processus menant à l'entrée en vigueur d'un règlement (adoption par le législatif communal avant approbation cantonale) ;
- l'absence de mécanisme de révision périodique des tarifs ;
- l'absence de ressources internes ou de priorité accordée à la politique tarifaire en matière d'émoluments administratifs pour la *police des constructions*.

<sup>85</sup> Selon les indications fournies à la Cour, la DGTL a traité (approbation ou examen préalable) moins de 40 règlements ces deux dernières années. Parmi les communes dont le règlement datait de plus de 5 ans, deux tiers ont indiqué à la Cour qu'une révision n'était pas à l'ordre du jour, avec une forte variation selon le type de communes : alors que deux tiers des communes disposant d'un bureau technique ou de services spécialisés ont indiqué avoir initié une démarche de révision, seules 20 % des autres communes ont indiqué l'avoir fait.

**Bonne pratique – Couverture des coûts des prestations fournies aux constructeurs**

- Etablir périodiquement le taux de couverture des coûts des prestations de *police des constructions* par les émoluments facturés aux *constructeurs*.
- Mettre en place un mécanisme, qui assure une révision périodique du règlement et des tarifs (par ex. en début de législature, par rapport à la politique tarifaire souhaitée par la Municipalité) ou selon les besoins (par ex. introduction de nouvelles exigences de contrôle) après avoir au préalable analysé les coûts, les gains d'efficacité possibles et les pratiques de facturation.

**UNE COUVERTURE DES COÛTS DES PRESTATIONS FOURNIES À D'AUTRES COMMUNES À CONTRÔLER**

**Identification et couverture des coûts des prestations fournies à d'autres communes**

Les deux communes auditées qui fournissent des prestations à d'autres communes ne monitoraient pas formellement la couverture des coûts de ces prestations. Or, si la couverture est inférieure à 100% des coûts, les citoyens paient avec leurs impôts les coûts de prestations fournies à d'autres communes. A l'inverse, si la couverture est supérieure à 100%, la commune réalise un bénéfice sur les prestations fournies à d'autres communes. Les deux communes auditées concernées n'établissent pas formellement, de manière régulière, le taux de couverture des coûts.

**Des tarifs qui ne sont pas régulièrement révisés**

Dans les deux cas, il n'y a pas de mécanisme de révision des tarifs prévus pour tenir compte de l'évolution des exigences et des coûts. Dans l'une des communes, la convention signée de longue date avec les autres communes n'avait pas été révisée.

**Bonne pratique - Couverture des coûts des prestations fournies à d'autres communes**

- Etablir périodiquement le taux de couverture des coûts des prestations fournies à d'autres communes.
- Mettre en place un mécanisme de révision périodique des conventions signées avec les communes demandeuses pour pouvoir adapter le mandat et/ou les tarifs en cas de sous-couverture.

## 5.3. AU NIVEAU CANTONAL

### 5.3.1. GARANTIR LE RESPECT DES PRINCIPES JURIDIQUES

#### ***UN PRINCIPE DE LÉGALITÉ RESPECTÉ MAIS UNE BASE RÉGLEMENTAIRE À METTRE À JOUR***

Le principe légal de la perception d'un émolument par les autorités cantonales lors de l'octroi d'une autorisation de construire découle d'abord de l'article 45 de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD). Cet émolument doit être mis à la charge de la partie qui requiert la décision d'octroi (art 48 LPA-VD), dans le cas du permis de construire, du *constructeur*.

De manière plus spécifique, l'article 10 du règlement fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm), prescrit la facturation d'émoluments concernant la procédure de permis de construire selon les modalités suivantes :

- Un montant compris entre 120 CHF et 10'000 CHF pour l'examen de toute demande d'autorisation spéciale ou de préavis lié à un projet de construction <sup>86</sup> ;
- Un montant compris entre 150 CHF et 1'000 CHF pour les frais de gestion du dossier et de publication par la CAMAC.

#### ***Des limites non adaptées à l'évolution du taux horaire***

Ces dernières n'ont pas fait l'objet de révision depuis leur entrée en vigueur il y a 20 ans et ne sont plus en lien avec le taux horaire actuellement appliqué (160 CHF), mais se réfèrent plutôt au tarif horaire de 120 CHF valable initialement. Cet état de fait entraîne un potentiel risque de sous-couverture des coûts.

#### ***Une meilleure transparence sur les modalités de calcul de l'émolument cantonal...***

Le tarif horaire, fixé par une directive à usage interne de l'Etat, est actuellement de 160 CHF par heure et s'applique de manière uniforme à tous les services concernés ainsi qu'aux travaux administratifs effectués par la CAMAC. Ce tarif horaire n'est pas mentionné sur le site internet de l'administration cantonale, les seules explications sur les émoluments cantonaux que la Cour a trouvées concernent le mode de calcul basé sur la durée de traitement « en accord avec le règlement applicable ». La CAMAC répond d'ailleurs assez régulièrement à des questions sur le coût de traitement d'un dossier et en particulier sur la possibilité d'en obtenir une estimation avant de déposer un dossier.

#### ***... et un toilettage du règlement***

Bien que cela n'apparaisse pas clairement dans le texte réglementaire, la limite minimale et maximale fixée pour l'examen du dossier s'applique à chaque décision cantonale (autorisation spéciale ou préavis) et pas à l'émolument global, tel que facturé par la CAMAC. En d'autres termes, chaque service consulté peut facturer un émolument en fonction du temps qu'il a consacré au traitement d'un dossier particulier, dont le montant doit être compris entre ces limites.

---

<sup>86</sup> Le libellé « projet de construction » inclut la construction, la démolition, la reconstruction, l'agrandissement, la transformation ou le changement de destination d'un bâtiment, d'un terrain, d'une installation ou d'un équipement

Une lecture attentive du Re-Adm a mis en évidence certains éléments ambigus. En effet, certains départements ont la possibilité de facturer des émoluments spécifiques liés à des autorisations de construire, en plus du cadre général fixé par l'article 10 précité. C'est le cas, par exemple, du Département de la sécurité et de l'environnement (article 1 chiffre 32 Re-Adm) et du Département de l'économie et du sport (article 2 chiffre 4 RE-Adm). En outre, les limites minimales et maximales fixées sont différentes. Ces deux éléments (double facturation et limites variables) peuvent prêter à confusion. Par ailleurs, le Re-Adm précise que la facturation des émoluments liés aux demandes de permis de construire est opérée par le Département des infrastructures (DINF). En réalité depuis mars 2020 et le transfert de la CAMAC, c'est le Département des institutions et du territoire qui émet les factures. Bien que ce problème de mise à jour du nom de l'entité qui facture ne remette aucunement en question le droit de facturer, un toilettage du règlement apparaît judicieux.

Il n'y a pas de mécanisme de révision périodique de ce règlement et aucune entité n'est formellement responsable de cette mise à jour. Cela signifie que chaque service percevant un émolument fixé par ce règlement doit veiller à ce qu'il demeure d'actualité.

<b>Réviser les dispositions réglementaires applicables à la facturation des émoluments cantonaux</b>	
<b>Constat n°19</b>	
Les exigences réglementaires en place (RE-Adm) ne sont pas à jour (le DINF est toujours le département facturant les émoluments) et contiennent des éléments portant à confusion (certains départements peuvent facturer des émoluments spécifiques liés à des autorisations de construire en plus du cadre général). Les limites minimales et maximales prévues n'ont pas été révisées depuis de nombreuses années.	
<b>Recommandation n°19</b>	<b>à la DGTL</b>
Initier une révision de la partie concernant les autorisations de construire du règlement (RE-Adm) et mettre en place une veille interne à la DGTL afin de prendre en considération tout élément nouveau, y compris une nouvelle jurisprudence applicable dans le domaine.	

## **DES COÛTS EXCÉDANT VRAISEMBLABLEMENT LES ÉMOLUMENTS FACTURÉS**

Aucun service n'a mis en place de suivi du temps effectif consacré au traitement des demandes de permis de construire. Toutefois, en se basant sur les données estimées fournies, la Cour évalue globalement ce temps à plus de 40 ETP au sein de l'administration cantonale vaudoise<sup>87</sup>, sans compter les collaboratrices de la CAMAC ni les employé·e·s de l'ECA. Le risque que les émoluments facturés excèdent les coûts apparaît donc comme extrêmement faible au vu des ressources impliquées. La tendance est également plutôt à la sous-estimation du temps passé à l'examen (confirmé par les intervenant·e·s des services, dans le cadre d'ateliers de formation organisés par la CAMAC). Néanmoins, il n'est pas exclu que l'émolument excède les coûts générés pour un service particulier, pour un dossier particulier, ce qui reste toutefois acceptable sous l'angle du principe de couverture des coûts.

<sup>87</sup> répartis dans les différents départements comptant des services consultés dans le cadre de la circulation CAMAC

## **L'ÉQUIVALENCE DES PRESTATIONS À PRIORI ASSURÉE**

Même en l'absence d'analyse permettant de le démontrer, l'existence de limites, ainsi que la révision des tarifs effectuée pour la dernière fois en février 2019, laissent penser que l'équivalence des prestations est, au moins en partie, considérée. Seule une disproportion manifeste entre la prestation fournie et l'émolument facturé viole ce principe, ce qui ne semble pas être le cas, notamment sur la base de l'analyse des 30 dossiers.

## **5.3.2 ETABLIR DES DIRECTIVES SUR LE PROCESSUS DE FACTURATION CENTRALISÉ À LA CAMAC**

La facturation des émoluments cantonaux relatifs aux demandes de permis de construire fait partie des tâches administratives qui ont été assignées à la CAMAC lors de sa création (cf. chapitre 2.3.1). Cette dernière émet donc une seule facture couvrant à la fois son travail et le traitement du dossier par les autres services de l'administration cantonale. Cette facture détaille l'émolument facturé par chaque service ayant émis une autorisation ou un préavis ainsi que celui couvrant les travaux réalisés par la CAMAC elle-même.

Ces émoluments représentent annuellement un montant total de plus de 4 millions CHF. Ce montant est en constante augmentation ces dernières années, en lien avec le volume et l'augmentation de la complexité des dossiers traités (et donc nombre de services consultés).

### **Revenus des émoluments 2017-2020 (en CHF)**

<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
3'844'809	4'069'819	4'341'065	4'440'793

Source : Comptes Canton de Vaud, <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/finances-publiques/comptes/> (2021)

## **UNE FACTURE ÉMISE PRESQUE AUTOMATIQUÉMENT PAR LE SYSTÈME**

La facturation des honoraires est un passage obligé avant de pouvoir émettre la synthèse. L'implication de la gestionnaire CAMAC est assez limitée, notamment en ce qui concerne la partie liée aux services. Elle se réduit le plus souvent à la confirmation du calcul effectué par le système, à la correction d'erreurs manifestes, à l'ajout des montants liés au traitement par la CAMAC elle-même et à l'exonération des dossiers dont l'Etat est le *constructeur* (ACV, UNIL, HES, CHUV, etc.).

Le taux horaire en vigueur, entré dans la *plateforme ACTIS* tout comme les limites minimales et maximales, s'appliquent automatiquement à chaque facture. Bien que l'audit n'aie pas porté sur la revue du paramétrage du système, l'analyse des factures liées aux 30 dossiers sélectionnés, a permis de confirmer l'utilisation uniforme des modalités de calcul.

Tous les services concernés par la circulation doivent indiquer le temps de traitement, mais c'est uniquement ceux ayant émis un préavis ou une autorisation qui feront l'objet d'une facturation (cf. chapitre 3.2.3). Les services qui n'ont fait qu'émettre une remarque, voire qui ont répondu qu'ils n'étaient pas concernés par le dossier, sont donc exclus du calcul de l'émolument.



## **LES VÉRIFICATIONS ET AJUSTEMENTS NON PRÉCISÉS DANS LES DIRECTIVES INTERNES**

Bien que la CAMAC se repose entièrement sur les informations données par les services, un gestionnaire peut réagir face à un montant anormalement élevé ou nul alors qu'une autorisation ou un préavis a été émis.

Or le guide du gestionnaire ne mentionne pas les vérifications à effectuer pour la facturation des émoluments. Pour la Cour, cette carence ne permet pas de garantir une facturation équivalente de tous les dossiers. Cet élément a été intégré spécifiquement dans la recommandation n°8 concernant la mise à jour du guide du gestionnaire. Actuellement, seul un contrôle systématique est effectué pour s'assurer que toutes les publications dans la FAO sont effectivement facturées, ainsi que le contrôle lié au risque de double facturation en cas de 2<sup>e</sup> synthèse.

Sur les 30 dossiers revus, les limites minimum et maximum ont toujours été respectées et seuls les autorisations et préavis ont été effectivement facturés. La Cour a néanmoins constaté l'émission d'une facture à l'attention du CHUV, alors que cette entité est exonérée.

## **LES ÉMOLUMENTS LIÉS AUX PRESTATIONS DE LA CAMAC**

Le montant lié aux prestations interne de la CAMAC (sans l'examen des services) est facturé selon la formule suivante :

- 30 minutes pour le contrôle du dossier
- + 15 minutes pour chaque intervenant (service cantonal ajouté à la liste des services consultés)
- + 15 minutes pour le classement et l'archivage

Il existe des frais supplémentaires que chaque gestionnaire a la possibilité d'ajouter : traitement d'éventuelles *oppositions*, copie supplémentaire du dossier, nombre élevé de communications. Or ces éléments ne sont pas mentionnés dans le guide du gestionnaire et par conséquent pas appliqués de manière harmonisée dans l'équipe.

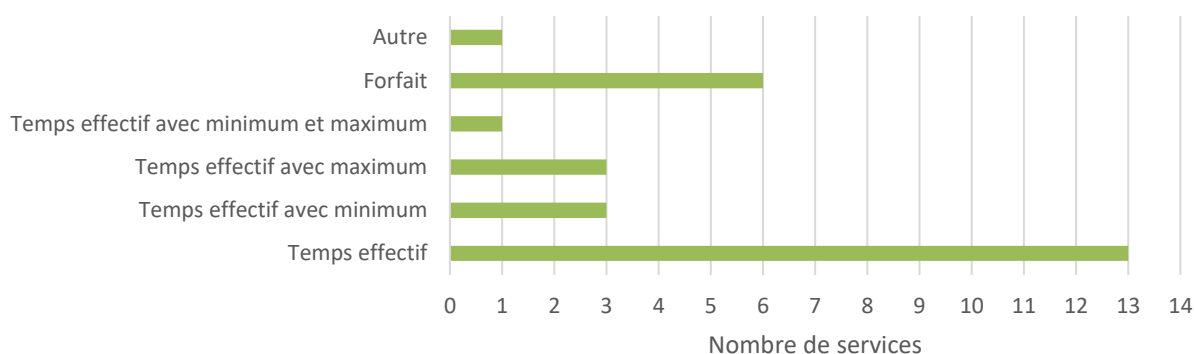
Les frais de publication dans la FAO sont également compris dans la facture. Ils se montent à 195 CHF ou 260 CHF en fonction de la taille de la publication.

## **LES ÉMOLUMENTS LIÉS AUX PRESTATIONS DES SERVICES CANTONAUX**

### ***Aucune consigne sur les éléments liés à la facturation***

Chaque service doit obligatoirement renseigner la donnée de temps consacré à l'examen d'un dossier dans la *plateforme ACTIS* afin de confirmer sa réponse. Certains services ont mis en place des règles relatives au décompte du temps de traitement. Les réponses au questionnaire témoignent de la variété des méthodes :

### Comment le temps de traitement d'un dossier est-il déterminé?



Source : Cour des comptes d'après les réponses au questionnaire aux intervenant-e-s dans les services ACV (2021)

Il n'y a donc pas de calcul homogène du temps de traitement entre les services. De plus, ni le temps de traitement lié à des modifications importantes du projet, ni celui requis pour des discussions voire des médiations dans certains cas n'est généralement décompté. Par ailleurs, la *plateforme ACTIS* ajuste régulièrement la limite inférieure à 120 CHF, ce qui interroge sur la connaissance des services des limites définies par le règlement cantonal sur les émoluments (RE-Adm).

Aucune directive à destination des services ne précise la manière d'estimer et d'indiquer le temps consacré, dans le but d'assurer une certaine homogénéité de traitement et d'assurer la conformité aux exigences réglementaires applicables.

<b>Etablir des directives sur les émoluments à l'attention des services cantonaux</b>	
<b>Constat n°20</b>	
Les pratiques en termes d'indication du temps de traitement transmis à la CAMAC pour facturation sont différentes d'un service à l'autre, car il n'existe aucune consigne permettant d'assurer une homogénéité des pratiques en la matière.	
<b>Recommandation n°20</b>	<b>au Conseil d'Etat</b>
Adopter une directive visant à établir les règles à respecter concernant la détermination du temps de traitement d'un dossier afin d'assurer une base homogène pour le calcul des émoluments.	

### 5.3.3 MIEUX SURVEILLER LA COUVERTURE DES COÛTS

Plusieurs éléments démontrent qu'il n'y a pas de pilotage des coûts et des émoluments liés au processus d'autorisation de construire pour l'administration cantonale dans son ensemble : les prestations couvertes par l'émolument ne sont pas formellement identifiées, ni pour les services ni pour la CAMAC ; les coûts totaux ne sont pas connus et par conséquent il n'existe aucun objectif ni surveillance de la couverture des coûts.

Pour la partie du traitement des dossiers par la CAMAC, sa responsable a préparé un calcul approximatif montrant que les coûts, hors maintenance de la *plateforme ACTIS*, étaient à priori

couverts par les émoluments facturés (en 2019, il y a environ 1,2 millions de recettes pour les frais CAMAC contre environ 1 million de charges liées hors coûts de maintenance du système) Comme les coûts de maintenance sont estimés à environ 300'000 CHF par année, cette analyse sommaire montre plutôt une sous-couverture potentielle des coûts totaux.

Pour la partie concernant les services, une telle analyse ne peut être réalisée, même de manière approximative, car les services ne mesurent pas précisément les coûts ; par ailleurs, les émoluments les concernant ne leur sont pas restitués et apparaissent de manière globale dans les comptes de la CAMAC, à l'exception de l'ECA qui reçoit de manière trimestrielle la part d'émolument le concernant.

Sans se prononcer sur le pourcentage de coûts à couvrir par les émoluments (qui est une question politique), une bonne connaissance des coûts du processus est à la fois nécessaire à son pilotage et une question de transparence vis-à-vis de l'extérieur.

<b>Analyser les coûts liés au processus cantonal et fixer un objectif de couverture des coûts</b>	
<b>Constat n°21</b>	
Les coûts liés au traitement des permis de construire par l'ACV dans son ensemble ne sont pas connus. En conséquence, il est impossible d'en déterminer le degré de couverture. La part des prestations couvertes par les émoluments n'est pas définie, ni pour la CAMAC ni pour les services.	
<b>Recommandation n°21</b>	<b>au Conseil d'Etat</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Mettre en place une analyse périodique de la couverture des coûts liés au traitement des permis de construire par l'ACV dans son ensemble et déterminer l'entité responsable.</li><li>• Clarifier les prestations couvertes par les émoluments, fixer un objectif de couverture des coûts et l'évaluer périodiquement.</li></ul>	

## 6. CONCLUSION

A l'issue des travaux qu'elle a réalisés, la Cour des comptes a identifié plusieurs pistes d'amélioration du processus d'octroi des autorisations de construire. Si certaines sont de nature transversale et impliqueront une action coordonnée de la part des autorités impliquées dans le processus, d'autres s'adressent plus directement à certains intervenants. Ce rapport contient deux types de conseils : des **bonnes pratiques** à l'intention des communes (et qui font l'objet d'un **guide des bonnes pratiques** publié en parallèle à ce rapport) et des **recommandations** à destination du canton, principalement de la *DGTL*.

### **LE PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE**

Les rôles et responsabilités ne sont pas toujours clairement établis et les outils à disposition pas toujours adaptés. Dès lors, la Cour estime que la performance du processus d'octroi des permis de construire, tel qu'il est actuellement mis en pratique par les autorités compétentes, doit être renforcée à différents niveaux, afin de mieux garantir que seuls des projets entièrement conformes à toutes les exigences applicables soient effectivement autorisés, ceci dans le meilleur délai.

Alors que les communes sont impliquées dans le processus complet, les autorités cantonales interviennent uniquement dans le cadre des autorisations spéciales ou préavis cantonaux exigés dans certains domaines. La Cour déplore l'absence d'une liste exhaustive en la matière et la confusion ainsi créée. En parallèle, la surveillance de certains aspects de droit cantonal (notamment ceux touchant à l'énergie et à la protection incendie) a été déléguée aux communes, sans que les vérifications y relatives ne soient précisées.

### **LES ACTIVITÉS DE LA CAMAC**

Depuis sa mise en place, la *CAMAC* joue un rôle central dans le processus lié au permis de construire, étant donné sa position entre les communes et les services cantonaux devant se prononcer sur le projet de construction. Certains éléments doivent encore être réglés afin de lui permettre d'être pleinement performante dans la mission qui lui a été confiée, de faciliter et d'accélérer l'intervention des services cantonaux.

Dans ce but, une recommandation est adressée au Conseil d'Etat afin que la responsabilité de la conduite du processus de circulation cantonale soit formellement attribuée à la *CAMAC* afin d'améliorer la performance globale du processus. Il s'agit notamment de clarifier son rôle et ses responsabilités et de la légitimer vis-à-vis des autres acteurs. Une recommandation est également adressée à la *DGTL* afin qu'elle établisse dans un second temps le détail des contrôles à effectuer par la *CAMAC*. L'importance d'une mise à jour régulière de ses procédures internes a été relevée ainsi que la nécessaire mise en place de règles formelles de collaboration avec les services cantonaux.

## **LE PROCESSUS D'OCTROI DES PERMIS D'HABITER**

Un investissement des communes dans ce processus est nécessaire afin d'intensifier les vérifications adéquates au moment opportun tout en assurant une prise en compte des risques. La Cour estime que le processus actuel d'octroi des permis d'habiter ne permet pas d'atteindre son objectif principal qui est d'assurer la conformité des constructions réalisées à toutes les exigences qui leur sont applicables avant leur utilisation effective et ceci dans un délai raisonnable.

Le permis d'habiter ne doit être octroyé par la Municipalité que si la construction est entièrement conforme à toutes les dispositions applicables, incluant d'éventuelles conditions fixées par les services cantonaux lors de l'octroi du permis de construire. Dans ce but, des contrôles sont requis également en cours de chantier, ce qui n'est pas systématiquement le cas. La Cour estime que le canton a également un rôle à jouer en établissant une définition générale, actuellement inexistante dans la législation, des exigences formelles auxquelles devraient répondre un permis d'habiter.

## **LES AXES D'AMÉLIORATION COMMUNS À TOUTE DÉLIVRANCE DE PERMIS**

La responsabilité de la performance des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter est partagée entre leurs différents acteurs. Les propriétaires, leurs mandataires, les communes, la CAMAC et les services cantonaux appelés à se prononcer sur les projets ont tous un rôle à jouer pour l'améliorer.

Il s'agit tout d'abord de permettre la dématérialisation des demandes de permis, le système actuel reposant encore entièrement sur un dossier papier avec tous les inconvénients, notamment de traçabilité et de perte de temps dans le traitement, que cela implique. Des outils de pilotage sont également à développer afin de permettre un meilleur suivi des dossiers et de rendre compte de la performance. Pour se faire, la Cour pense qu'une coordination entre les autorités communales et cantonale dans le cadre du projet de refonte de la plateforme informatique est essentielle.

Du point de vue communal, la priorité est la mise en place d'une organisation visant à garantir que les compétences techniques et juridiques nécessaires sont mobilisées sur chaque dossier. La Municipalité devrait préciser les différents contrôles à réaliser et assurer que leurs résultats soient mieux documentés afin de lui permettre de prendre une décision éclairée.

La Cour met finalement en évidence des pistes d'amélioration dans le but de réduire les délais encourus, qui sont parfois importants et qui excèdent souvent les délais d'ordre fixés par la loi. Il s'agit en premier lieu d'améliorer la qualité des dossiers entrants, notamment en précisant les exigences applicables, afin de diminuer les fréquentes demandes d'information et de compléments qui ralentissent beaucoup le processus.

## **LA PERCEPTION DES ÉMOLUMENTS**

La Cour estime que les émoluments administratifs perçus par les autorités communales et cantonale doivent être mieux gérés, afin d'assurer qu'ils respectent les principes juridiques de légalité, de couverture des coûts et d'équivalence des prestations tout en permettant de financer les prestations dans une proportion préalablement déterminée.

La Cour constate que les communes doivent accorder une plus grande attention à la légalité des émoluments qu'elles facturent. En outre, elles ne disposent généralement pas des informations financières nécessaires pour démontrer le respect des principes de couverture des coûts et d'équivalence des prestations. Elles ne sont donc pas en mesure de gérer leur politique tarifaire en matière d'émoluments ni d'en évaluer la couverture des coûts. Le canton peut amplifier son soutien en complétant le règlement-type déjà mis à leur disposition par des explications plus complètes sur la marge de manœuvre laissée aux communes.

La situation est relativement similaire du point de vue cantonal. Tout d'abord, la base réglementaire applicable nécessite une révision. Ensuite, des directives en vue d'harmoniser les pratiques des services cantonaux applicables au décompte du temps de traitement d'un dossier en circulation *CAMAC* doivent être établies. Cela rendra possible une analyse des coûts et de leur couverture, prérequis à une gestion plus active de ces émoluments.

## 7. LISTE DES RECOMMANDATIONS ET REMARQUES

### 7.1. RECOMMANDATIONS À LA DGTL

<b><i>Proposer la base légale nécessaire à la dématérialisation des dossiers de permis de construire et d'habiter</i></b>	<b>Page <a href="#">14</a></b>
<b>Recommandation n°1</b> à la DGTL	
Proposer la base légale nécessaire à l'entière dématérialisation des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter.	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b><i>Préciser les contrôles à effectuer par les communes sur la conformité aux dispositions cantonales</i></b>	<b>Page <a href="#">24</a></b>
<b>Recommandation n°2</b> à la DGTL	
En coordination avec les services cantonaux concernés :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir les contrôles exigés des communes sur les dispositions de droit cantonal dans le cadre du permis de construire et du permis d'habiter</li> <li>• Elaborer une checklist des vérifications concrètes à effectuer par les communes</li> <li>• Prévoir un mécanisme de mise à jour régulière</li> </ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b><i>Développer les fonctionnalités de suivi et de pilotage à l'attention des communes</i></b>	<b>Page <a href="#">25</a></b>
<b>Recommandation n°3</b> à la DGTL	
Développer dans le cadre du projet SIPC et en collaboration avec les communes, des fonctionnalités leur permettant un suivi facilité du traitement des demandes de permis et la production de statistiques et d'indicateurs utiles au pilotage de leur <i>police des constructions</i> .	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b><i>Clarifier le rôle et les responsabilités de la CAMAC</i></b>	<b>Page <a href="#">29</a></b>
<b>Recommandation n°4b</b> à la DGTL	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dès le rôle et les responsabilités de la CAMAC établis, définir la liste des contrôles devant être effectués par celle-ci.</li> <li>• Communiquer de manière appropriée ces différents éléments à l'interne (services de l'ACV) et à l'externe (communes, mandataires, public)</li> </ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

Justification (uniquement en cas de refus) :

<b>Améliorer la communication de la CAMAC envers les communes</b>	<b>Page <a href="#">31</a></b>
<b>Recommandation n°5</b>	<b>à la DGTL</b>
Développer la communication avec les représentant-e-s des communes, ainsi que les offres de formation dans le domaine, dans le but d'échanger de manière régulière sur le processus dans un but d'amélioration continue.	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b>Améliorer la communication de la CAMAC envers les services cantonaux</b>	<b>Page <a href="#">32</a></b>
<b>Recommandation n°6</b>	<b>à la DGTL</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Mettre en place une coordination régulière avec tous les services en vue d'assurer une amélioration continue des processus</li><li>• Continuer le déploiement de la formation aux services, y compris un concept de formation continue</li></ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b>Renforcer la gestion opérationnelle des ressources humaines de la CAMAC</b>	<b>Page <a href="#">34</a></b>
<b>Recommandation n°7</b>	<b>à la DGTL</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• S'assurer que les rôles et responsabilités des postes d'encadrement soient clairement définis et compris par l'équipe en place</li><li>• Faire une analyse détaillée du temps de travail sur le modèle de ce qui avait été effectué en 2016 puis évaluer périodiquement le temps passé aux différentes tâches afin d'améliorer la visibilité sur le temps de travail requis aux différents postes</li><li>• Fixer des objectifs SMART pour toutes les employées CAMAC et organiser des entretiens annuels d'appréciation</li></ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b>Compléter et maintenir à jour le guide du gestionnaire de la CAMAC</b>	<b>Page <a href="#">36</a></b>
<b>Recommandation n°8</b>	<b>à la DGTL</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Mettre à jour le guide du gestionnaire, afin, notamment, de couvrir l'intégralité du processus</li><li>• Prévoir un mécanisme de mise à jour régulière (au minimum annuel ou en fonction des besoins) de toutes les procédures et directives internes à la CAMAC</li></ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	



<b>Assurer une traçabilité complète des données dans les dossiers de permis de construire</b>	<b>Page <a href="#">38</a></b>
<b>Recommandation n°9</b>	<b>à la DGTL</b>
<p>Au plus tard dans le cadre du projet SIPC, les éléments liés à la traçabilité doivent impérativement être résolus :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• assurer l'exhaustivité de la liste des services consultés, même ceux qui ont répondu ne pas être concernés, dans la synthèse ;</li> <li>• assurer la sauvegarde des informations concernant une première synthèse (y compris celles liées aux émoluments) en cas de nécessité d'une deuxième synthèse.</li> </ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b>Développer le pilotage de la CAMAC et rendre compte de sa performance</b>	<b>Page <a href="#">40</a></b>
<b>Recommandation n°10</b>	<b>à la DGTL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixation d'objectifs SMART et d'indicateurs y relatifs pour la CAMAC, y compris sur le temps de traitement d'un dossier et évaluation régulière de l'atteinte des objectifs fixés</li> <li>• Etablissement d'un rapport annuel sur les activités, incluant la réalisation des objectifs préalablement assignés ou l'analyse des raisons de la non atteinte des objectifs</li> <li>• Mise à disposition d'informations sur la performance du processus aux parties intéressées (Conseil d'Etat, communes, <i>constructeurs</i> et public)</li> </ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input type="checkbox"/> Acceptée <input checked="" type="checkbox"/> Refusée
<p>Justification (uniquement en cas de refus) :</p> <p>Lors de la fixation des objectifs personnels dans le cadre des entretiens annuels de suivi et de développement, la DGTL n'entend pas imposer aux gestionnaires de dossier spécialisées un nombre de dossiers à traiter ou un temps de traitement par dossier. Nous considérons qu'un tel objectif chiffré peut s'avérer contre-productif. En effet, la qualité du travail doit également être prise en compte, ce que relève la Cour des comptes à de nombreuses occasions. Or, vu le fait que la DGTL n'est pas libre d'affecter à court terme des ressources humaines supplémentaires à la DAC-CAMAC en cas d'augmentation temporaire du nombre de dossiers à traiter ou de la complexité des dossiers soumis, une certaine variation dans le temps de traitement par dossier et dans le nombre de dossier traité par gestionnaire doit être acceptée si la DGTL veut assurer une qualité des prestations constante.</p> <p>En revanche, la DGTL accepte la recommandation de l'établissement d'un rapport annuel sur les activités de la DAC-CAMAC, incluant notamment des chiffres sur les prestations fournies et sur les délais moyens observés. Ce rapport servira notamment pour contrôler que les ressources humaines sont en équation avec les tâches attribuées et la qualité des prestations souhaitée.</p>	
<b>Lister les autorisations spéciales et autres approbations cantonales applicables</b>	<b>Page <a href="#">51</a></b>
<b>Recommandation n°11</b>	<b>à la DGTL</b>
<p>En coordination avec les services concernés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• établir une liste des autorisations spéciales et préavis requis ;</li> <li>• mettre en place un mécanisme de révision périodique ;</li> <li>• mettre cette liste à disposition des communes et mandataires.</li> </ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b><i>Informer systématiquement les communes lorsqu'une correction du questionnaire général soumis est effectuée</i></b>	<b>Page <a href="#">53</a></b>
<b>Recommandation n°12 à la DGTL</b>	
Donner systématiquement un retour aux communes sur les erreurs notées, en les justifiant adéquatement, afin d'augmenter la qualité des dossiers entrants (processus d'amélioration continue)	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b><i>Préciser les informations à fournir avec une demande de permis de construire et les contrôles à effectuer par les communes avant la soumission du dossier à la CAMAC</i></b>	<b>Page <a href="#">54</a></b>
<b>Recommandation n°13 à la DGTL</b>	
En vue d'augmenter la qualité des dossiers entrants, en coordination avec les services cantonaux concernés :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• évaluer de manière régulière la pertinence des informations demandées (questionnaire général et questionnaires particuliers, descriptif des projets, annexes) et procéder aux modifications nécessaires ;</li> <li>• améliorer la qualité des explications sur les éléments à fournir.</li> </ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b><i>Assurer la qualité de la synthèse CAMAC</i></b>	<b>Page <a href="#">56</a></b>
<b>Recommandation n°14 à la DGTL</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir les éléments devant être contrôlés par la CAMAC avant l'envoi de la synthèse CAMAC aux communes.</li> <li>• Garantir que les contrôles pertinents soient effectués sur toutes les synthèses émises, qu'elles soient « négatives » ou « positives ».</li> <li>• Etablir des consignes à l'intention des services cantonaux afin d'augmenter la qualité globale de la synthèse CAMAC.</li> </ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b><i>Assurer la traçabilité des demandes de compléments et des changements effectués au projet</i></b>	<b>Page <a href="#">57</a></b>
<b>Recommandation n°15 à la DGTL</b>	
Dans le cadre du projet SIPC :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• assurer une traçabilité homogène des demandes de compléments dans les dossiers ;</li> <li>• notifier aux services et à la commune les éventuels changements apportés au projet et mettre systématiquement à disposition la version électronique finale du dossier complet.</li> </ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

<b>Mise en place d'un outil de suivi et de pilotage des délais du processus d'octroi des autorisations cantonales</b>	<b>Page <a href="#">70</a></b>
<b>Recommandation n°16 à la DGTL</b>	
<p>Dans le cadre de SIPC, développer un outil de suivi et de pilotage permettant de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• faciliter le déroulement et le suivi des demandes de permis, notamment de gérer les délais de traitement ;</li> <li>• produire des statistiques et indicateurs favorisant un pilotage adéquat du processus, notamment une identification des causes de retard pour permettre la mise en place de mesures correctrices tout en informant les parties prenantes.</li> </ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b>Définir la forme de la demande de permis d'habiter ou d'utiliser</b>	<b>Page <a href="#">82</a></b>
<b>Recommandation n°17 à la DGTL</b>	
<p>Définir le contenu d'une demande de permis d'habiter (du point de vue des exigences formelles), afin d'accélérer le processus en responsabilisant les constructeurs, en garantissant que la construction soit suffisamment achevée et conforme et en s'assurant que tous les documents nécessaires soient remis avant la visite finale.</p>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b>Informar les communes des principes juridiques applicables aux émoluments administratifs</b>	<b>Page <a href="#">87</a></b>
<b>Recommandation n°18 à la DGTL</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournir des explications aux communes sur les principes juridiques applicables.</li> <li>• Mentionner dans le règlement-type les éléments qu'il est possible d'adapter ou non.</li> </ul>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<b>Réviser les dispositions réglementaires applicables à la facturation des émoluments cantonaux</b>	<b>Page <a href="#">93</a></b>
<b>Recommandation n°19 à la DGTL</b>	
<p>Initier une révision de la partie concernant les autorisations de construire du règlement (RE-Adm) et mettre en place une veille interne à la DGTL afin de prendre en considération tout élément nouveau, y compris une nouvelle jurisprudence applicable dans le domaine.</p>	
<b>Position de la DGTL</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

## 7.2. REMARQUES DE LA DGTL



**Direction générale du territoire  
et du logement**

Avenue de l'Université 5  
1014 Lausanne  
www.vd.ch/dgtl

Madame  
Valérie Schwaar  
Magistrate  
Cour des comptes  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

Personne de contact : Pierre Imhof  
T 021 316 74 44  
E pierre.imhof@vd.ch

Lausanne, le 27 septembre 2021

**Rapport no 73 sur l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter en zone à bâtir, audits  
des processus communaux et de la CAMAC**

Madame la Magistrate,

Nous avons pris connaissance avec intérêt du rapport mentionné en titre. Nous saluons le travail important effectué et nous vous en remercions.

Dans son rapport, la Cour des comptes formule 19 recommandations à la DGTL. A l'occasion de la consultation officielle, nous vous communiquons ci-dessous nos remarques sur ces recommandations.

*Recommandation n° 1*

*Proposer la base légale nécessaire à l'entière dématérialisation des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter.*

La DGTL relève qu'un EMPL portant sur la 2<sup>e</sup> étape de la révision de la LATC est en cours de finalisation dont un des buts rejoint cette recommandation. Le projet SIPC, dont l'EMPD est également en cours de finalisation, se base sur une dématérialisation complète des demandes de permis de construire.

*Recommandation n° 2*

*En coordination avec les services cantonaux concernés :*

- *Définir les contrôles exigés des communes sur les dispositions de droit cantonal dans le cadre du permis de construire et du permis d'habiter*
- *Elaborer une checklist des vérifications concrètes à effectuer par les communes*
- *Prévoir un mécanisme de mise à jour régulière*

La DGTL accepte cette recommandation mais insiste sur le fait qu'elle ne pourra être réalisée qu'avec le concours des autres services concernés. Par ailleurs, des ressources humaines dont la DAC-CAMAC ne dispose pas actuellement, seront nécessaires pour mener à bien ce projet et pour assurer sa mise à jour régulière.

1 | 6

*Recommandation n° 3*

*Développer dans le cadre du projet SIPC et en collaboration avec les communes, des fonctionnalités leur permettant un suivi facilité du traitement des demandes de permis et la production de statistiques et d'indicateurs utiles au pilotage de leur police des constructions.*

La DGTL accepte cette recommandation et l'intégrera dans le projet SIPC s'il est validé dans cette forme par le Grand Conseil dans le cadre des débats sur le budget de l'Etat. La DGTL constate que la plupart des fonctionnalités souhaitées est déjà disponible avec l'application ACTIS-permis de construire. Elles seront maintenues avec le projet SIPC.

*Recommandation n° 4b*

- *Dès le rôle et les responsabilités de la CAMAC établis, définir la liste des contrôles devant être effectués par celle-ci*
- *Communiquer de manière appropriée ces différents éléments à l'interne (services de l'ACV) et à l'externe (communes, mandataires, public)*

La DGTL accepte cette recommandation dans la mesure des compétences et des moyens qui seront attribués à la DAC-CAMAC par le Conseil d'Etat (recommandation n° 4a).

*Recommandation n° 5*

*Développer la communication avec les représentant-e-s des communes, ainsi que les offres de formation dans le domaine, dans le but d'échanger de manière régulière sur le processus dans un but d'amélioration continue.*

La DGTL accepte cette recommandation mais constate que des ressources humaines dont la DAC-CAMAC ne dispose pas actuellement, seront nécessaires pour mener à bien ce projet et de le maintenir dans la durée.

*Recommandation n° 6*

- *Mettre en place une coordination régulière avec tous les services en vue d'assurer une amélioration continue des processus*
- *Continuer le déploiement de la formation aux services, y compris un concept de formation continue*

La DGTL accepte cette recommandation mais constate que des ressources humaines dont la DAC-CAMAC ne dispose pas actuellement, seront nécessaires pour mener à bien ce projet et de le maintenir dans la durée.

*Recommandation n° 7*

- *S'assurer que les rôles et responsabilités des postes d'encadrement soient clairement définis et compris par l'équipe en place*

- *Faire une analyse détaillée du temps de travail sur le modèle de ce qui avait été effectué en 2016 puis évaluer périodiquement le temps passé aux différentes tâches afin d'améliorer la visibilité sur le temps de travail requis aux différents postes*
- *Fixer des objectifs SMART pour toutes les employées CAMAC et organiser des entretiens annuels d'appréciation*

La DGTL a déjà mis en œuvre cette recommandation pour le cahier des charges actuel des collaboratrices de la DAC-CAMAC. Dans la mesure où les compétences de la DAC-CAMAC pourront évoluer, le processus sera reconduit.

*Recommandation n° 8*

- *Mettre à jour le guide du gestionnaire, afin, notamment, de couvrir l'intégralité du processus*
- *Prévoir un mécanisme de mise à jour régulière (au minimum annuel ou en fonction des besoins) de toutes les procédures et directives internes à la CAMAC*

La DGTL accepte cette recommandation mais constate que des ressources humaines dont la DAC-CAMAC ne dispose pas actuellement, seront nécessaires pour mener à bien ce projet et de le maintenir dans la durée.

*Recommandation n° 9*

*Au plus tard dans le cadre du projet SIPC, les éléments liés à la traçabilité doivent impérativement être résolus :*

- *assurer l'exhaustivité de la liste des services consultés, même ceux qui ont répondu ne pas être concernés, dans la synthèse*
- *assurer la sauvegarde des informations concernant une première synthèse (y compris celles liées aux émoluments) en cas de nécessité d'une deuxième synthèse*

Cette recommandation sera intégrée dans le projet SIPC.

*Recommandation n° 10*

- *Fixation d'objectifs SMART et d'indicateurs y relatifs pour la CAMAC, y compris sur le temps de traitement d'un dossier et évaluation régulière de l'atteinte des objectifs fixés*
- *Etablissement d'un rapport annuel sur les activités, incluant la réalisation des objectifs préalablement assignés ou l'analyse des raisons de la non atteinte des objectifs*
- *Mise à disposition d'informations sur la performance du processus aux parties intéressées (Conseil d'Etat, communes, constructeurs et public)*

La DGTL refuse partiellement cette recommandation. En effet, lors de la fixation des objectifs personnels dans le cadre des entretiens annuels de suivi et de développement, la DGTL n'entend pas imposer aux gestionnaires de dossier spécialisées un nombre de dossiers à traiter ou un temps de traitement par dossier. Nous considérons qu'un tel objectif chiffré peut s'avérer contre-productif. En effet, la qualité du travail doit également être prise en compte, ce que relève la Cour des comptes à de nombreuses occasions. Or, vu le fait que la DGTL n'est pas libre d'affecter à court terme des ressources humaines supplémentaires à la DAC-CAMAC en cas d'augmentation temporaire du nombre de dossiers à traiter ou de la complexité des dossiers soumis, une certaine

variation dans le temps de traitement par dossier et dans le nombre de dossier traité par gestionnaire doit être acceptée si la DGTL veut assurer une qualité des prestations constante.

En revanche, la DGTL accepte la recommandation de l'établissement d'un rapport annuel sur les activités de la DAC-CAMAC, incluant notamment des chiffres sur les prestations fournies et sur les délais moyens observés. Ce rapport servira notamment pour contrôler que les ressources humaines sont en équation avec les tâches attribuées et la qualité des prestations souhaitée.

*Recommandation n° 11*

*En coordination avec les services concernés :*

- *établir une liste des autorisations spéciales et préavis requis*
- *mettre en place un mécanisme de révision périodique*
- *mettre cette liste à disposition des communes et mandataires*

La DGTL accepte cette recommandation mais insiste sur le fait qu'elle ne pourra être réalisée qu'avec le concours des autres services concernés. Par ailleurs, des ressources humaines dont la DAC-CAMAC ne dispose pas actuellement, seront nécessaires pour mener à bien ce projet et pour assurer sa mise à jour régulière.

*Recommandation n° 12*

*Donner systématiquement un retour aux communes sur les erreurs notées, en les justifiant adéquatement, afin d'augmenter la qualité des dossiers entrants (processus d'amélioration continue)*

La DGTL accepte cette recommandation qui sera intégrée dans le projet SIPC. Elle constate cependant que des ressources humaines dont la DAC-CAMAC ne dispose pas actuellement, seront nécessaires pour mener à bien ce projet et de le maintenir dans la durée.

*Recommandation n° 13*

*En vue d'augmenter la qualité des dossiers entrants, en coordination avec les services cantonaux concernés :*

- *évaluer de manière régulière la pertinence des informations demandées (questionnaire général et questionnaires particuliers, descriptif des projets, annexes) et procéder aux modifications nécessaires*
- *améliorer la qualité des explications sur les éléments à fournir*

La DGTL accepte cette recommandation. Elle constate cependant que des ressources humaines dont la DAC-CAMAC ne dispose pas actuellement, seront nécessaires pour mener à bien ce projet et de le maintenir dans la durée.

*Recommandation n° 14*

- *Définir les éléments devant être contrôlés par la CAMAC avant l'envoi de la synthèse CAMAC aux communes.*

- *Garantir que les contrôles pertinents soient effectués sur toutes les synthèses émises, qu'elles soient « négatives » ou « positives ».*
- *Etablir des consignes à l'intention des services cantonaux afin d'augmenter la qualité globale de la synthèse CAMAC).*

La DGTL accepte cette recommandation mais constate que des ressources humaines dont la DAC-CAMAC ne dispose pas actuellement, seront nécessaires pour mener à bien ce projet et de le maintenir dans la durée.

*Recommandation n° 15*

*Dans le cadre du projet SIPC :*

- *assurer une traçabilité homogène des demandes de compléments dans les dossiers*
- *notifier aux services et à la commune les éventuels changements apportés au projet et mettre systématiquement à disposition la version électronique finale du dossier complet*

La DGTL accepte cette recommandation qui sera intégrée dans le projet SIPC.

*Recommandation n° 16*

*Dans le cadre de SIPC, développer un outil de suivi et de pilotage permettant de :*

- *faciliter le déroulement et le suivi des demandes de permis, notamment de gérer les délais de traitement*
- *produire des statistiques et indicateurs favorisant un pilotage adéquat du processus, notamment une identification des causes de retard pour permettre la mise en place de mesures correctrices tout en informant les parties prenantes*

La DGTL accepte cette recommandation qui sera intégrée dans le projet SIPC.

*Recommandation n° 17*

*Définir le contenu d'une demande de permis d'habiter (du point de vue des exigences formelles), afin d'accélérer le processus en responsabilisant les constructeurs, en garantissant que la construction soit suffisamment achevée et conforme et en s'assurant que tous les documents nécessaires soient remis avant la visite finale.*

La DGTL accepte cette recommandation qui devra être réalisée en étroite collaboration avec les communes et les associations de communes.

*Recommandation n° 18*

- *Fournir des explications aux communes sur les principes juridiques applicables.*
- *Mentionner dans le règlement-type les éléments qu'il est possible d'adapter ou non.*

La DGTL accepte cette recommandation et examinera la façon adéquate pour la réaliser.



*Recommandation n° 19*

*Initier une révision de la partie concernant les autorisations de construire du règlement (RE-Adm) et mettre en place une veille interne à la DGTL afin de prendre en considération tout élément nouveau, y compris une nouvelle jurisprudence applicable dans le domaine.*

La DGTL accepte cette recommandation dont la réalisation ne dépendra cependant pas uniquement d'elle. Une étroite collaboration avec les départements et services concernés sera nécessaire à cette fin.

En vous remerciant de nous avoir donné l'occasion de prendre position sur le rapport de l'audit, nous vous prions de recevoir, Madame la Magistrate, nos meilleures salutations.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Imhof'.

Pierre Imhof  
Directeur général

## 7.3. RECOMMANDATIONS AU CONSEIL D'ÉTAT

<b>Clarifier le rôle et les responsabilités de la CAMAC</b>		Page <a href="#">30</a>
<b>Recommandation n°4a</b> <span style="float: right;"><b>au Conseil d'Etat</b></span>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attribuer formellement à la CAMAC la responsabilité de la conduite du processus de circulation cantonale et lui conférer l'autorité et les moyens nécessaires vis-à-vis des services métiers pour pouvoir œuvrer à sa performance</li> <li>• Clarifier le rôle et les responsabilités de la CAMAC vis-à-vis des communes, y compris sa légitimité et les moyens d'intervention à sa disposition, pour contribuer à rendre la procédure d'octroi des permis de construire performante</li> </ul>		
<b>Position du Conseil d'Etat</b>		<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :		
<b>Etablir des directives sur les émoluments à l'attention des services cantonaux</b>		Page <a href="#">96</a>
<b>Recommandation n°20</b> <span style="float: right;"><b>au Conseil d'Etat</b></span>		
Adopter une directive visant à établir les règles à respecter concernant la détermination du temps de traitement d'un dossier afin d'assurer une base homogène pour le calcul des émoluments.		
<b>Position du Conseil d'Etat</b>		<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :		
<b>Analyser les coûts liés au processus cantonal et fixer un objectif de couverture des coûts</b>		Page <a href="#">97</a>
<b>Recommandation n°21</b> <span style="float: right;"><b>au Conseil d'Etat</b></span>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place une analyse périodique de la couverture des coûts liés au traitement des permis de construire par l'ACV dans son ensemble et déterminer l'entité responsable.</li> <li>• Clarifier les prestations couvertes par les émoluments, fixer un objectif de couverture des coûts et l'évaluer périodiquement.</li> </ul>		
<b>Position du Conseil d'Etat</b>		<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :		

## 7.4. REMARQUES DU CONSEIL D'ETAT



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

Madame Valérie Schwaar  
Magistrate  
Cour des comptes  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

Réf. : Lausanne, le 22 septembre 2021

### Rapport n° 73 sur l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter en zone à bâtir, audits des processus communaux et de la CAMAC

Chère Madame,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt du rapport mentionné en titre. Il salue le travail important effectué et vous en remercie.

Dans son rapport, la Cour des comptes formule trois recommandations au Conseil d'Etat. A l'occasion de la consultation officielle, nous vous communiquons ci-dessous les remarques du Conseil d'Etat sur ces recommandations.

#### *Recommandation n° 4a*

- *Attribuer formellement à la CAMAC la responsabilité de la conduite du processus de circulation cantonale et lui conférer l'autorité et les moyens nécessaires vis-à-vis des services métiers pour pouvoir œuvrer à sa performance*
- *Clarifier le rôle et les responsabilités de la CAMAC vis-à-vis des communes, y compris sa légitimité et les moyens d'intervention à sa disposition, pour contribuer à rendre la procédure d'octroi des permis de construire performante*

Le Conseil d'Etat accepte la recommandation sur son principe. Il souscrit ainsi à la constatation qu'il est judicieux de définir un service qui disposera des compétences et des moyens nécessaires pour veiller à une procédure coordonnée et efficiente pour les demandes de permis de construire. La DAC-CAMAC semble effectivement la mieux placée pour assumer ce rôle.

Le Conseil d'Etat examinera de quelle manière la recommandation pourra être réalisée. Il n'est notamment pas exclu que ce projet nécessite une modification légale de la compétence du Grand Conseil.

Il examinera également quels moyens techniques et quelles ressources humaines seront nécessaires à la DAC-CAMAC pour remplir ses nouvelles missions.

CONSEIL D'ETAT  
www.vd.ch – T 41 21 316 41 59

*Recommandation n° 20*

*Adopter une directive visant à établir les règles à respecter concernant la détermination du temps de traitement d'un dossier afin d'assurer une base homogène pour le calcul des émoluments*

Le Conseil d'Etat accepte la recommandation sur son principe et il examinera de quelle manière la recommandation pourra être réalisée.

*Recommandation n° 21*

- *Mettre en place une analyse périodique de la couverture des coûts liés au traitement des permis de construire par l'ACV dans son ensemble et déterminer l'entité responsable*
- *Clarifier les prestations couvertes par les émoluments, fixer un objectif de couverture des coûts et l'évaluer périodiquement*

Le Conseil d'Etat tient à ce que l'action de son administration soit transparente, notamment en ce qui concerne la facturation de ses prestations. Une collaboration étroite entre les départements et services concernés sera nécessaire pour définir les indicateurs et leur standard afin que les données soient comparables et permettent d'atteindre leur but.

En vous remerciant de nous avoir donné l'occasion de prendre position sur le rapport de l'audit, nous vous prions de croire, chère Madame, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRÉSIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

## 8. LISTES DES BONNES PRATIQUES AUX COMMUNES

Le tableau ci-dessous a pour but de recenser les thématiques concernées et de faciliter l'accès aux parties du rapport les concernant. Parallèlement au présent rapport, la Cour des comptes met à disposition des communes un **guide des bonnes pratiques pour les communes** afin de fournir un document synthétique qui leur est spécifiquement destiné. L'application par les communes des bonnes pratiques identifiées doit prendre en compte leur organisation et le volume d'activité de leur *police des constructions*.

Bonne pratique	Page
<b>Conditions cadres favorables à la performance des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter</b>	
Dématérialisation des dossiers de permis de construire et d'habiter	<a href="#">15</a>
Mobilisation des compétences techniques	<a href="#">19</a>
Recours à une commission consultative	<a href="#">20</a>
Mobilisation de compétences juridiques	<a href="#">20</a>
Gestion du risque de conflits d'intérêts (constructions de tiers)	<a href="#">21</a>
Garantie d'égalité de traitement lors de constructions communales	<a href="#">22</a>
Mandat donné aux spécialistes (internes ou externes) et information sur les résultats	<a href="#">24</a>
Outil de suivi des dossiers en cours	<a href="#">25</a>
Détermination des coûts et revenus de la <i>police des constructions</i>	<a href="#">27</a>
Pilotage des activités de <i>police des constructions</i> et information	<a href="#">27</a>
<b>Performance du processus d'octroi des permis de construire</b>	
Contrôles formels en vue de la mise à l'enquête publique	<a href="#">43</a>
Traitement des oppositions	<a href="#">45</a>
Contrôles de légalité des projets	<a href="#">46</a>
Octroi des dérogations	<a href="#">46</a>
Motivation des exigences formulées aux constructeurs	<a href="#">47</a>
Contrôle des aspects pouvant affecter le droit des tiers	<a href="#">49</a>
Identification des autorisations spéciales cantonales nécessaires	<a href="#">52</a>
Obtention des autorisations spéciales cantonales	<a href="#">57</a>
Dépôt de dossiers conformes par les constructeurs	<a href="#">63</a>
Réserves prises au moment de la mise à l'enquête publique	<a href="#">64</a>
Gestion des délais de circulation interne	<a href="#">65</a>
<b>Performance du processus d'octroi du permis d'habiter</b>	
Contrôles de conformité en cours de travaux	<a href="#">75</a>
Contrôles de la conformité des constructions avant l'octroi du permis d'habiter	<a href="#">76</a>
Octroi du permis d'habiter	<a href="#">79</a>
Motivation des demandes de mise en conformité	<a href="#">79</a>
Organisation des visites	<a href="#">81</a>
Éléments à fournir pour la demande de permis d'habiter	<a href="#">82</a>
<b>Perception des émoluments administratifs</b>	
Règlement spécifique sur les émoluments administratifs	<a href="#">84</a>
Application stricte des tarifs en vigueur	<a href="#">85</a>
Publication des tarifs des émoluments	<a href="#">85</a>
Définition de limites maximales aux montants des émoluments	<a href="#">86</a>
Prise en compte des coûts externalisés dans la fixation des tarifs	<a href="#">86</a>
Refacturation des honoraires de spécialistes	<a href="#">88</a>
Définition des règles de calcul des émoluments	<a href="#">89</a>
Politique tarifaire en matière d'émoluments administratifs	<a href="#">90</a>
Couverture des coûts des prestations fournies aux constructeurs	<a href="#">91</a>
Couverture des coûts des prestations fournies à d'autres communes	<a href="#">91</a>

# ANNEXES

# ANNEXE I – CADRE LÉGAL

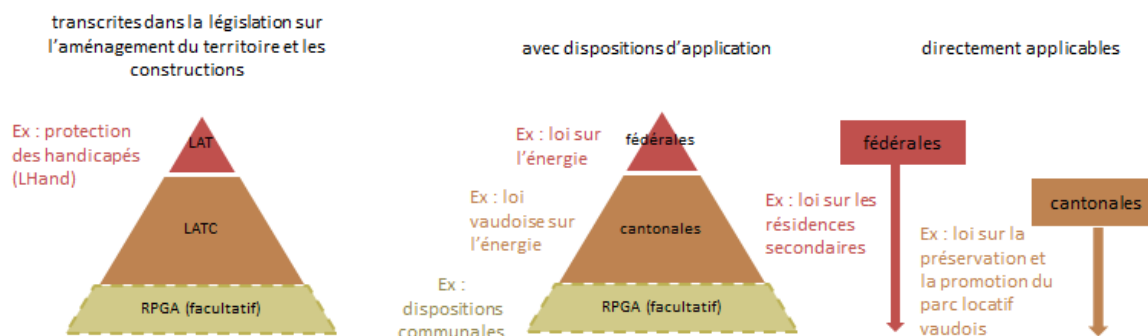
## LA LÉGISLATION SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES CONSTRUCTIONS

Si la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) se limite à exiger qu'un projet de construction en zone à bâtir soit conforme à l'affectation de la zone et que le terrain soit équipé, le droit cantonal vaudois (LATC et RLATC<sup>88</sup>), prescrit les normes fondamentales s'imposant aux communes – il s'agit notamment de dispositions de nature générale liées à : l'esthétique et l'intégration des constructions ; la solidité, la sécurité et la salubrité ; la suppression des barrières architecturales. Il appartient ensuite à la commune de fixer les normes urbanistiques qui s'appliquent à chaque parcelle, ainsi que le degré de sensibilité au bruit. D'autres dispositions peuvent être incluses dans les règlements communaux, notamment concernant les conditions de construction (implantation, distances entre bâtiments ou aux limites, isolation phonique, ...), les éléments dignes de protection, la création et la préservation d'espaces verts ou de places de jeux.

## LA LÉGISLATION SPÉCIALE

Diverses lois, ordonnances ou règlements relatifs à des domaines connexes à celui de la construction comprennent des dispositions applicables aux constructions qui visent la protection de différents intérêts publics et privés. Certaines dispositions relatives à des domaines connexes et dont il faut tenir compte pour l'octroi des autorisations de construire sont intégrées à la LATC (par ex. suppression des barrières architecturales pour les personnes handicapées), alors que d'autres se trouvent dans des lois spéciales (par ex. Loi vaudoise sur l'énergie – LVLEne ou Loi sur la prévention des incendies et des dangers résultant des dangers naturels - LPIEN) et leurs règlements d'application. D'autres lois spéciales, de niveau fédéral (ex : Loi sur les résidences secondaires - LSR) ou cantonal (ex : Loi sur la préservation du parc locatif vaudois - LPPL) s'appliquent directement. Les communes ont également la possibilité d'inclure dans leurs règlements certaines dispositions en application de ces lois.

### Législation spéciale



Source : Cour des comptes (2021)

<sup>88</sup> Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985

### ***LES NORMES PROFESSIONNELLES ET LES RECOMMANDATIONS***

A côté des dispositions légales et réglementaires existe un éventail de normes techniques édictées par les associations de professionnel-le-s du milieu de la construction (ex : SIA), des routes (ex : VSS<sup>89</sup>) ou de l'environnement. Dans certains cas, le droit cantonal leur attribue un caractère obligatoire (ex : SIA 500 relative à la suppression des barrières architecturales), les autorités compétentes devant alors s'assurer de leur respect dans le cadre de l'examen des demandes de permis. Des recommandations sont également formulées dans certains domaines, y compris en termes de contrôles à effectuer (ex : recommandations de l'Etablissement Cantonal d'Assurance en matière de protection incendie ECA).

### ***LA JURISPRUDENCE***

A ces dispositions s'ajoutent les jurisprudences de la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal ainsi que celle du Tribunal fédéral (TF). Les tribunaux étant de plus en plus sollicités dans le cadre de procédures de recours, la jurisprudence évolue régulièrement.

---

<sup>89</sup> Association suisse des professionnels de la route et des transports (ou Schweizerischer Verband der Strassen-und Verkehrsfachleute)



## ANNEXE II – LES AUDITS RÉALISÉS

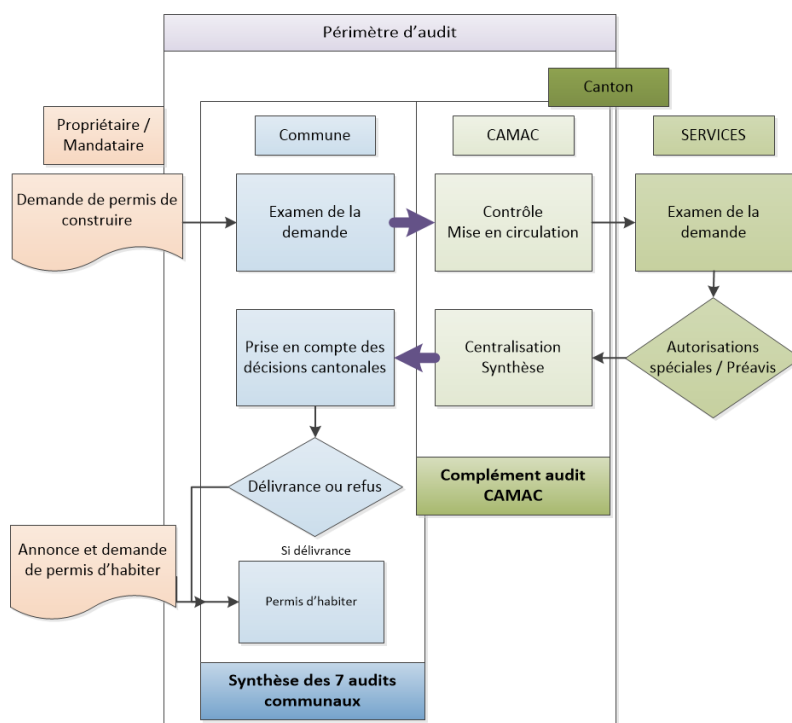
La Cour des comptes a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à sa Charte éthique et son Code de déontologie. L'audit a été réalisé conformément aux normes internationales sur les audits de performance établies par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

### DEUX VOLETS

Le présent rapport porte sur la **performance des processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter**. Le double objectif poursuivi par la Cour (cf. chapitre 1.3) a induit deux volets aux travaux qui ont été menés :

I) Un volet « **communal** » qui porte sur le traitement par les communes des demandes de permis de construire puis de permis d'habiter à partir des résultats des audits déjà effectués dans sept communes tout en apportant une vision plus globale grâce aux informations fournies par les autres (cf. sondage ci-dessous).

II) Un volet « **cantonal** » qui porte sur la gestion par la CAMAC de la circulation des demandes de permis de construire au sein de l'ACV en vue de l'obtention des autorisations spéciales et autres approbations nécessaires aux permis de construire auprès des différents services cantonaux concernés mais pas sur le traitement des dossiers par ces derniers. Les permis d'habiter ne sont pas concernés, le canton n'intervenant pas dans le processus.



L'équipe d'audit était composée de Mesdames Valérie Schwaar, magistrate responsable, Corinne Meirino (volet communal) et Annie Guex (volet cantonal), cheffes de mandat d'audit en charge et Patricia Girardbille, cheffe de mandat en soutien. Elle a été appuyée par un avocat spécialisé dans le domaine du droit de la construction.

## **TROIS AXES D'ANALYSE**

Afin de répondre aux questions d'audit énoncées (cf. chapitre 1.3), la Cour a développé trois axes d'analyse communs aux deux volets tout en adaptant les éléments examinés aux risques identifiés pour l'un et l'autre.

### **1. Organisation mise en place**

Tant dans les communes qu'au niveau du canton, les processus d'octroi des permis de construire et d'habiter doivent, pour être performants, être soutenus par une organisation et une gestion de l'activité qui soient solides tout en évitant toute lourdeur inutile. C'est l'objet du chapitre 2.

Au niveau communal, la Cour s'est penchée sur la mobilisation des compétences nécessaires à la réalisation des contrôles requis, la gestion du risque de conflits d'intérêts, les outils informatiques et le pilotage de la *police des constructions*.

Pour le volet cantonal, la Cour a examiné la mission confiée à la CAMAC, son organisation, son fonctionnement et son pilotage stratégique, avec une attention particulière sur les délais de traitement. La plateforme informatique enregistrant les demandes de permis de construire et servant à la gestion de la circulation des dossiers au sein de l'ACV a également été abordée, de manière succincte compte tenu du projet en cours de refonte du système d'information relatif aux permis de construire.

### **2. Processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter**

La Cour a ensuite analysé les processus d'octroi des permis de construire (cf. chapitre 3) et des permis d'habiter (cf. chapitre 4) en eux-mêmes. Leur conception et leur déroulement ont été examinés sous l'angle d'une part du contrôle de la légalité des constructions, garante de la mise en œuvre de multiples politiques publiques, d'autre part des délais de traitement des dossiers aux différentes étapes des processus.

Au niveau des communes, la Cour s'est penchée sur l'existence des contrôles nécessaires à la vérification du respect des différentes dispositions légales et réglementaires en vigueur et à la manière de traiter les non-conformités identifiées. Dans ce cadre, elle a sélectionné des domaines auxquels elle s'est intéressée plus particulièrement :

- Conformité à l'affectation de la zone ;
- Mesure de l'utilisation du sol et respect des conditions de constructions ;
- Aménagement des places de stationnement ;
- Aménagements extérieurs ;
- Esthétique et intégration des constructions ;
- Salubrité et sécurité ;
- Raccordement des canalisations ;
- Suppression des barrières architecturales ;
- Protection contre l'amiante ;
- Utilisation rationnelle de l'énergie.

Concernant la CAMAC, la Cour a examiné les opérations effectuées depuis la réception de la demande de permis de construire, transmise par la commune, jusqu'à l'émission de la *synthèse CAMAC*.

S'agissant des délais, communaux comme cantonaux, la Cour a établi, dans la limite des données disponibles, la durée des différentes étapes de l'octroi des permis de construire et d'habiter avant de rechercher les causes des écarts éventuels avec les délais d'ordre fixés par la loi.

### 3. Emoluments administratifs

La performance des processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter dépend également des moyens disponibles pour traiter les demandes soumises par les *constructeurs* et mener à bien les vérifications nécessaires. C'est pourquoi la Cour a examiné si les autorités, tant communales que cantonales, veillaient à ce que les émoluments facturés aux *constructeurs* d'une part respectent les principes juridiques applicables, d'autre part couvrent les coûts effectifs des prestations fournies conformément aux objectifs qu'elles se sont fixés. S'il leur appartient de déterminer leur politique en la matière, il importe qu'elles disposent des informations nécessaires à leurs prises de décision concernant les tarifs à appliquer et qu'elles les revoient périodiquement.

## LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS PROBANTES

Les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement les conclusions du rapport ont principalement été établis au moyen des procédures suivantes :

### I. Volet communal

#### ➤ Synthèse des résultats des audits de sept communes

Sur les 309 communes que compte le canton de Vaud, la Cour des comptes en a sélectionné sept de taille, et par conséquent de volume d'activité et d'organisation différents, de manière à avoir une certaine représentativité des fonctionnements existants. Les différents rapports sont tous disponibles sur le site internet de la Cour des comptes<sup>90</sup>.

#### Communes auditées et leurs caractéristiques

Rapport n°	Commune	Habitants	Nombre de permis de construire	Entité en charge de l'examen des demandes de permis
<a href="#">49</a>	Lausanne	137'053	env. 500	Bureau des permis de construire du Service de l'urbanisme (permis de construire) et section <i>Analyse et inspection des constructions</i> du Service d'architecture (permis d'habiter ou d'utiliser) avec la contribution de près de quinze autres services
<a href="#">47</a>	Yverdon-les-Bains	29'570	env. 80	Filière <i>Police des constructions</i> du Service d'urbanisme avec la contribution de quatre autres services
<a href="#">51</a>	Echallens	5'677	env. 40 (env. 350 pour le STI)	Service spécialisé constituant par ailleurs le Service technique intercommunal du Gros-de-Vaud
<a href="#">54</a>	Valbroye	2'974	Env. 40	Service technique intercommunal de Lucens-Valbroye (selon contrat de droit administratif) instauré à la naissance à la commune (fusion de huit communes en 2011)
<a href="#">53</a>	Ormont-Dessus	1'479	Env. 35	Bureau technique communal
<a href="#">55</a>	Tannay	1'430	< 10	Service technique intercommunal (prestataire privé mandaté par l'Association de communes du district de Nyon pour le STI)
<a href="#">52</a>	Rennaz	843	< 10	Municipalité avec l'appui du greffe

Source : Cour des comptes, sur base des données fournies par Statistiques Vaud

<sup>90</sup> <https://www.vd.ch/cdc>

Pour chacune des communes, les procédures d’audit menées ont consisté en des entretiens ciblés avec les responsables de la *police des constructions* ; l’examen de documents relatifs à l’organisation, aux processus de travail et à la gestion de celle-ci ; l’analyse du traitement d’une sélection de dossiers de permis de construire (au total 73 dossiers) et d’habiter (au total 62 dossiers) ; l’élaboration de statistiques à partir des données qui pouvaient être fournies par la commune ; la comparaison de certaines pratiques et données avec d’autres grâce à la conduite en parallèle de ces sept audits et à un questionnaire à l’ensemble des autres communes vaudoises (cf. ci-dessous).

➤ **Sondage des autres communes du canton (non auditées)**

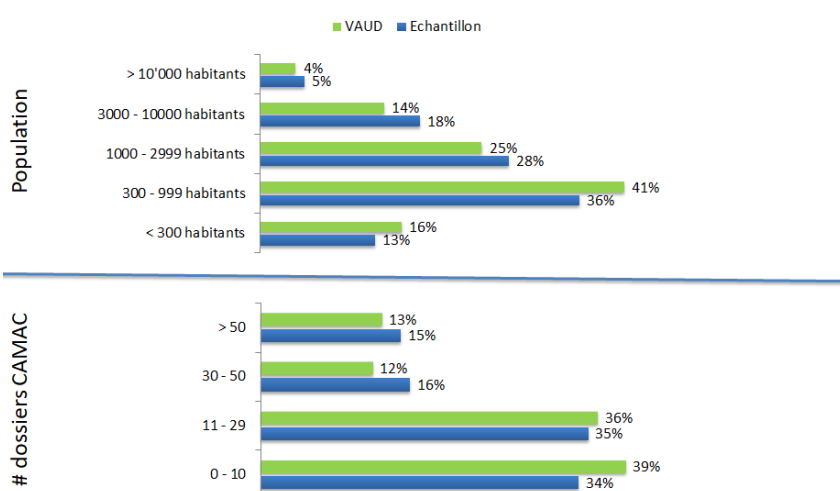
Un sondage en ligne a été adressé aux 302 communes non auditées. Leur participation était par conséquent facultative. La Cour remercie encore une fois celles qui ont accepté de participer : 169 communes ont traité l’entier du sondage malgré sa complexité, ce qui représente un taux de réponse de 56%<sup>91</sup>. Ce taux varie cependant en fonction de la taille des communes. Aucune des questions n’ayant été paramétrée comme obligatoire, le taux de réponse varie par ailleurs entre les questions.

**Taux de réponse au sondage**

Taille de commune	Nombre de permis par an	Nombre de réponses	Taux de participation
< 300 habitants	2-3	22	44%
300-999 habitants	4-6	61	48%
1'000-2'999 habitants	12-16	48	62%
3'000-10'000 habitants	30-35	30	71%
> 10'000 habitants	Env. 50	8	67%
<b>TOTAL</b>		<b>169</b>	<b>56%</b>

Source : Cour des comptes (2021)

L’échantillon obtenu est représentatif des communes vaudoises, en termes de nombre d’habitants et de dossiers traités mais également du type d’organisation mis en place, même si les petites communes sont légèrement sous-représentées.



<sup>91</sup> 13 communes ont abandonné le questionnaire en cours de route mais les réponses fournies ont été conservées.

### ➤ **Procédures complémentaires**

Les entretiens menés avec des représentant·e·s de quatre services cantonaux (DGMR, DGIP, DIREN, DGS) et l'ECA pour les besoins de l'audit de la CAMAC (cf. ci-après « volet cantonal ») ainsi qu'avec la DGTL ont permis d'obtenir certaines informations complémentaires. L'équipe d'audit a également rencontré les Préfets de cinq des dix districts du canton (Aigle, Broye-Vully, Ouest Lausannois, Lausanne, Riviera-Pays-d'Enhaut), dont deux districts comptaient une des sept communes auditées.

Concernant les émoluments, l'équipe d'audit a abordé certains aspects avec la DGTL, en charge de l'examen des projets de règlement en vue de leur approbation par le Département, et consulté une centaine<sup>92</sup> de règlements communaux et/ou tarifs en vigueur sur les émoluments administratifs à partir des documents disponibles sur les sites internet des communes.

## **II. Volet cantonal (CAMAC)**

- **Analyse du cadre légal et réglementaire** - Examen des dispositions régissant actuellement l'activité de la CAMAC (LATC, RLATC, EMPD ayant permis sa création<sup>93</sup>) et de l'avant-projet de révision du volet constructions de la LATC mis en consultation fin 2019 ainsi que du Règlement fondant la perception des émoluments administratifs cantonaux par la CAMAC (RE-Adm).
- **Analyse de documents relatifs au fonctionnement de la CAMAC** – Examen de différents documents liés à l'organisation, aux processus de travail et à la gestion de l'activité de la CAMAC, notamment les cahiers des charges, procédures et directives de travail internes à la CAMAC ainsi que les différentes statistiques disponibles. Prise de connaissance du projet d'EMPD concernant l'investissement pour financer le renouvellement du Système d'information des permis de construire (SIPC).
- **Analyse de données** – Analyse de données extraites de la *plateforme ACTIS* des dossiers reçus entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 30 septembre 2020.
- **Entretiens ciblés avec la direction de la DGTL et des collaboratrices de la CAMAC** – Entretiens menés à différentes étapes de l'audit avec la direction de la DGTL, de la DAC ainsi que les responsables et collaboratrices de la CAMAC afin de discuter des questions et critères d'audit pertinents puis d'obtenir une compréhension détaillée du processus en place.
- **Entretiens et questionnaire aux services cantonaux** - Afin d'obtenir le point de vue de différents intervenant·e·s au sein des services cantonaux impliqués dans le processus, cinq entretiens ont été réalisés, dans un premier temps, avec des représentant·e·s de :
  - la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR), division planifications régionales et agglomérations ;
  - la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), section amiante ;
  - la Direction de l'énergie (DIREN), division efficacité énergétique ;
  - la Direction générale de la santé (DGS), direction hôpitaux et préhospitalier ;
  - l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels (ECA), section prévention incendie.

---

<sup>93</sup> EMPD concernant l'acquisition de matériels et de logiciels pour le Centre infographique Riponne (CIR) et pour la Centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC) approuvé par le Grand Conseil lors de sa séance du 27 février 1989

Les informations récoltées ont permis de définir des questions plus précises qui ont été adressées à l'aide d'un questionnaire par voie électronique à des représentant·e-s de 27 autres services cantonaux, à l'exception de trois services cantonaux ayant reçu moins de 20 dossiers entre le 1 janvier 2018 et le 30 septembre 2020.

- **Questionnaire aux sept communes auditées** - Afin d'obtenir l'opinion des personnes en charge du traitement des permis de construire au niveau communal sur leur collaboration avec la CAMAC, un questionnaire par voie électronique a été adressé aux interlocuteur·trice-s de la Cour des sept communes préalablement auditées.
- **Examen d'une sélection de 30 dossiers de permis de construire** - Afin d'améliorer la compréhension du processus et notamment de confirmer le respect des procédures de travail, un échantillon de 30 dossiers a été examiné. Ces dossiers ont été sélectionnés de manière à refléter diverses caractéristiques comme la diversité de communes, de types de travaux (nouvelle construction, reconstruction, démolition), de propriétaires publics ou privés, de services cantonaux impliqués (notamment en nombre). La sélection a été faite sur la base d'une liste de dossiers extraite de la *plateforme ACTIS* contenant tous les dossiers reçus entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 30 septembre 2020.

## **LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT**

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener 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.

## ANNEXE III – SERVICES TECHNIQUES INTERCOMMUNAUX

On recense dans le canton de Vaud différentes types de collaborations intercommunales en matière d’octroi des permis de construire et d’habiter. Les principales collaborations identifiées sont les suivantes :

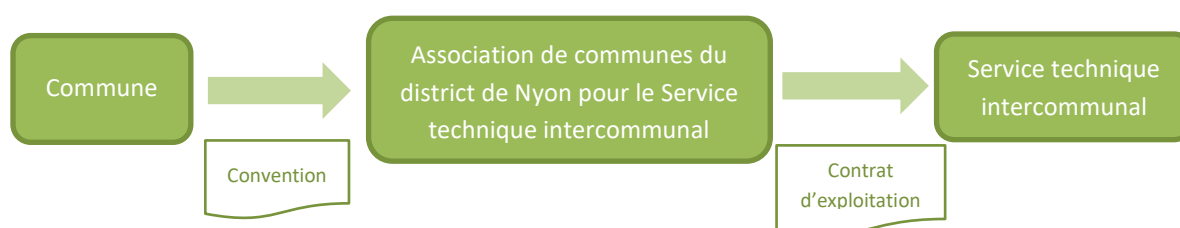
- **Service technique intercommunal du Gros-de-Vaud**

Institué dans les années 1960, il est issu de la volonté des Syndics du district de créer un bureau technique, avec un·e· technicien·ne· employé·e· par Echallens (chef-lieu) et mis à disposition des autres communes. Les motifs invoqués sont les nombreuses exigences légales et réglementaires liées aux formalités des enquêtes publiques, alors que les exécutifs manquent de temps et de compétences, mais aussi les obligations de contrôle des constructions et de prévention des accidents sur les chantiers, ainsi que la lenteur d’exécution et les tarifs élevés des bureaux et entreprises privés mandatés pour les travaux communaux. Chaque commune partenaire a signé avec Echallens une convention qui définit les droits et obligations respectifs. La gestion des procédures d’enquête publique est la tâche principale et prioritaire que les communes confient au STI. Le STI fournissait ainsi en 2019 des prestations de *police des constructions* à environ deux tiers des communes du Gros-de-Vaud (vingt-trois communes, dont Echallens).

- **Service technique intercommunal du district de Nyon et alentours**

Comme celui d’Echallens, ce STI a été mis sur pied à la fin des années 1960 par un architecte de la région pour quelques communes. Avec le temps, il s’est développé et a servi de plus en plus de communes. En 1989, l’*Association de communes du district de Nyon pour le Service technique intercommunal*<sup>94</sup> a été constituée dans le but d’assurer le maintien d’un Service technique intercommunal qui puisse procéder à l’étude des dossiers et plans et à la mise à l’enquête publique en vue de l’octroi des permis de construire, ainsi qu’à la visite de la construction pour l’octroi des permis d’habiter ou d’utiliser. Les communes qui souhaitent confier l’examen des demandes de permis au STI adhèrent, par le biais d’une Convention, à l’Association. Un contrat d’exploitation du STI lie ensuite l’Association à un prestataire privé (cf. Figure ). Sur la base du contrat signé en 2009 avec l’Association, le STI sert aujourd’hui 34 communes<sup>95</sup>, soit 2/3 des celles du District de Nyon, ce qui représente environ 50% des habitants et des demandes de permis de construire de ce dernier.

Figure 10 - Délégation du contrôle au STI



Source : Cour des comptes (2019)

<sup>94</sup> L’Association est une association au sens des art. 60 ss du Code Civil Suisse.

<sup>95</sup> Cf. <http://www.stinyon.ch/index.php/historique/>

- **Association Intercommunale Service Technique Broye Vaudoise (AISTBV)**

Les Municipalités de Lucens et de Valbroye ont signé, au 1er juillet 2011, un contrat de droit administratif pour créer un service technique intercommunal (STILV), afin de régionaliser et d'uniformiser la gestion de leurs tâches dans le cadre de l'application formelle des dispositions législatives et administratives au niveau communal et cantonal, de la réalisation des problèmes techniques qu'elles ont à résoudre et de la gestion des services industriels, de l'urbanisme, des travaux et de l'assainissement. Le STILV a accepté ensuite de fournir également des prestations à des communes tierces. Une nouvelle organisation a été mise en place en 2020 avec la constitution d'une association de droit privé, l'AISTBV. Outre les communes administratrices que sont Lucens et Valbroye, elle en comprend sept autres. Un peu moins d'un tiers des communes du District de la Broye-Vully sont ainsi desservies par le Service technique intercommunal. Au 31 décembre 2020, il servait un total de 24 localités représentant une population d'environ 10'600 habitants pour une surface de 8'866 hectares.

- **Réseau Intercommunal de Bureaux Techniques (RIBT)**

Sous l'impulsion de la Commission de cohésion régionale du Jura-Nord vaudois, un réseau intercommunal de bureaux techniques (RIBT) a été constitué en juin 2013 pour offrir aux communes de la région, à un tarif identique, des prestations de *police des constructions* équivalentes grâce à la mise à disposition par sept d'entre elles<sup>96</sup> des compétences de leurs bureaux techniques. Ces prestations s'étendent du conseil en général, à l'analyse technique permettant la publication d'enquête, jusqu'à l'aide à la décision municipale en fin de procédure pour certaines communes.<sup>97</sup> Cette collaboration intercommunale est basée sur une convention de prestations signée entre une des sept et la commune demandeuse. Environ trois quarts des communes<sup>98</sup> de la région du Nord vaudois y ont adhéré.

- **Bureau technique intercommunal (BTI) des communes de Corsier, Corseaux, Chardonne et Jongny**

Créé en 1970, le BTI est destiné avant tout au contrôle du respect de l'application des dispositions légales, à l'examen et au suivi des projets de *police des constructions* ainsi qu'à la gestion des travaux d'assainissements généraux. Son but principal est de faciliter la tâche des Municipalités dans leurs prises de décisions. De nombreux autres domaines sont venus se greffer aux activités de base au fil des ans. Une convention intercommunale définit les conditions d'exploitation du BTI. Un Comité de direction, composé d'un délégué municipal de chaque commune, dirige le BTI. Les Municipalités, par leur délégué, définissent les tâches prioritaires et secondaires.

- **Service technique communal de Cossonay**

Le Service technique de la commune de Cossonay traite des dossiers pour d'autres communes. En 2020, elles étaient 13 à avoir bénéficié de ses prestations et 48 dossiers ont été traités<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Chavornay, Grandson, Orbe, Sainte-Croix, Vallorbe, Yverdon-les-Bains et Yvonand

<sup>97</sup> Cf. [www.ribt-vd.ch](http://www.ribt-vd.ch)

<sup>98</sup> 55 sur 70 communes (en 2018), source : carte de répartition disponible sur [www.ribt-vd.ch](http://www.ribt-vd.ch)

<sup>99</sup> Cf. Rapport de la Municipalité au Conseil communal sur sa gestion pendant l'année 2020



## 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  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)