

**L'OCTROI DES PERMIS DE CONSTRUIRE ET DES PERMIS
D'HABITER EN ZONE À BÂTIR**
Synthèse du rapport d'audit



*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

Le rapport complet sur l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter en zone à bâtir, de même que le guide des bonnes pratiques à l'intention des Municipalités vaudoises sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.vd.ch/cdc.

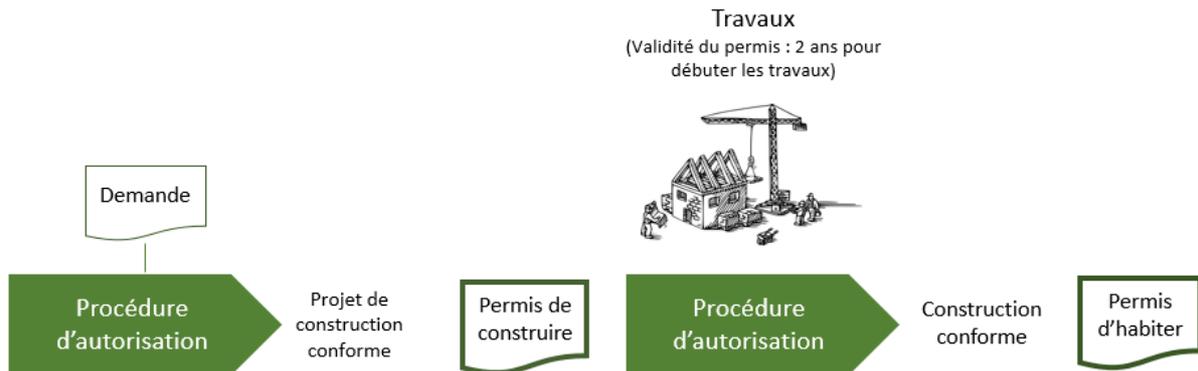
Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.

Image de couverture : ©fotomelia.com

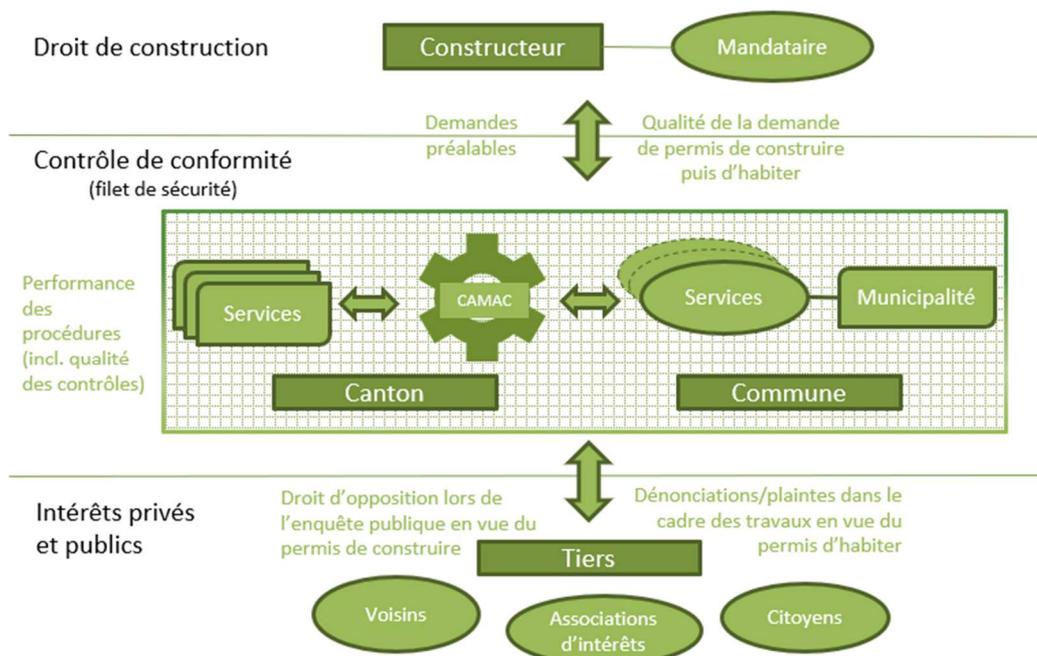


POURQUOI UN AUDIT DE L'OCTROI DES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE ?

Dans le canton de Vaud, tous les travaux de construction, de transformation ou de démolition doivent être annoncés à la Municipalité concernée, qui décidera s'ils nécessitent une autorisation ou s'il s'agit de travaux de minime importance (art 103 al. 2 let a LATC). La procédure d'autorisation comprend d'abord l'octroi d'un permis de construire puis l'octroi d'un permis d'habiter ou d'utiliser une fois les travaux terminés.



Les communes sont compétentes pour délivrer les plus de 4'000 demandes annuelles de permis de construire. Mais en fonction des caractéristiques du projet de construction, des autorisations délivrées par des services cantonaux sont souvent nécessaires. La Centrale des autorisations en matière de constructions (CAMAC) est chargée de faire circuler les demandes auprès des services cantonaux concernés et de récolter leurs réponses. Les permis d'habiter sont eux de compétence exclusivement communale. Les acteurs sont ainsi nombreux et jouent chacun un rôle dans la performance du processus.





UNE VISION D'ENSEMBLE DU PROCESSUS

De 2017 à 2019, la Cour des comptes a mené des audits sur la performance de l'octroi des permis dans sept communes¹, avec l'objectif de répondre à la question suivante :

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

La Cour a agrégé les résultats de ces audits y compris du sondage qui avait été réalisé auprès de l'ensemble des communes vaudoises. Elle a ainsi identifié **37 bonnes pratiques**, regroupées dans un **guide** à l'intention des Municipalités².

Afin d'avoir une vision complète du processus d'octroi des permis de construire, la Cour a complété son analyse par un audit de la performance de la CAMAC, afin 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 ?

A l'issue de ces travaux, **22 recommandations** sont adressées, soit à la Direction générale du territoire et du logement (DGTL)³, soit au Conseil d'Etat pour celles qui requièrent une action coordonnée entre différents services cantonaux.



LES RÉSULTATS D'AUDIT

La performance des processus d'octroi des permis réside dans un savant équilibre entre efficacité des contrôles de conformité et optimisation des délais. Ainsi, à l'issue des travaux qu'elle a réalisés, la Cour a identifié plusieurs pistes d'amélioration qu'elle a réparties en quatre catégories :

1. Les conditions cadres applicables aux procédures d'octroi des permis de construire et d'habiter ;
2. L'octroi des permis de construire tant au niveau communal que cantonal ;
3. L'octroi des permis d'habiter ;
4. La perception des émoluments administratifs communaux et cantonaux.

¹ Communes de tailles et de types d'organisation différents : Yverdon-les-Bains (rapport n°47), Lausanne (n°49), Echallens (n°51), Rennaz (n°52), Ormont-Dessus (n°53), Valbroye (n°54), Tannay (n°55)

² Ce guide est librement accessible sur le site de la Cour des comptes : www.vd.ch/cdc.

³ La DGTL inclut notamment la Direction des autorisations de construire, à laquelle la CAMAC est rattachée.



LES PRINCIPAUX CONSTATS

La Cour des comptes est soucieuse que les différents intervenants impliqués fassent coïncider au mieux les intérêts publics et privés, tout en assurant la conformité des constructions, et ceci dans les meilleurs délais. Toutefois, elle a identifié des pistes pour améliorer la performance globale du processus d'octroi.

Tout d'abord, de son analyse des **conditions cadres** applicables, la Cour relève que

les responsabilités entre les communes et les services cantonaux, concernant les vérifications à réaliser, ne sont pas toujours clairement réparties.

En effet, si le contrôle de l'application de certaines lois spéciales cantonales incombe aux communes, les vérifications nécessaires ne sont pas clairement définies, ce qui pose un problème de conformité de certaines constructions ou d'égalité de traitement entre les dossiers. La Cour a également constaté que

les outils informatiques à disposition du canton et des communes ne permettent pas un bon suivi des dossiers déposés.

Le fait que les dispositions légales et réglementaires actuelles imposent encore un dossier papier, avec tous les inconvénients de manutention, de traçabilité et de perte de temps que cela implique, est un frein important à la performance du processus. La plateforme informatique ACTIS est obsolète et, si un projet de remplacement est déjà en cours,

la CAMAC manque encore de certains outils de gestion propres à mener à bien ses tâches.

La crise sanitaire a montré qu'une dématérialisation des dossiers était possible. Néanmoins des fonctionnalités font défaut pour permettre un suivi complet des délais de traitement et l'établissement de statistiques portant sur l'ensemble de l'activité. D'autres instruments facilitant l'harmonisation des pratiques, comme certains cahiers des charges ou des instructions de travail, ne sont ni complets ni tenus à jour. Le pilotage de la CAMAC est également à développer, en fixant à la fois des objectifs à l'entité dans son ensemble et à chaque employé-e-s.

Si la CAMAC remplit la mission qui lui a été attribuée à sa création,

ses rôles et responsabilités ne sont pas clairement établis auprès des différents acteurs.

Si la mise en place de ce service a contribué à simplifier et à accélérer l'obtention des autorisations cantonales, tous les acteurs n'ont pas la même compréhension de son rôle et des moyens d'actions à sa disposition. Son manque de légitimité nuit à l'efficacité du processus global. Une meilleure communication avec les communes et les services cantonaux est souhaitable afin d'améliorer les procédures.

La Cour a constaté que l'identification des services cantonaux devant se prononcer sur un dossier de demande de **permis de construire** n'est pas très efficace, car

il manque des règles claires relatives tant à l'identification qu'au niveau d'implication des services.

L'absence d'une liste exhaustive des différentes autorisations spéciales requises et des dispositions légales et réglementaires applicables contribue à créer de la confusion sur les responsabilités de chacun. En outre, la mauvaise qualité de certains dossiers entrants nécessite de nombreuses demandes d'informations complémentaires tant par la CAMAC que par les services cantonaux.

La procédure d'octroi d'un **permis d'habiter** démarre avec le début des travaux. Il ne peut être délivré que si toutes les conditions ont été respectées et si la construction a été réalisée conformément aux plans. L'octroi du permis d'habiter est une compétence exclusive de la Municipalité mais la Cour interpelle le canton car

la forme et le contenu de la demande de permis d'habiter ne sont pas formellement définis, contrairement au permis de construire.

Ce manque de clarté explique en partie les fréquentes demandes de documents complémentaires dans les dossiers de permis d'habiter. A cela s'ajoutent des non-conformités parfois identifiées sur les constructions, qui expliquent que le délai d'octroi des permis dépasse souvent le délai d'ordre de 15 jours fixé par la loi.

Pour financer les prestations liées à l'octroi des permis, les autorités communales et cantonales perçoivent des **émoluments administratifs**. Pour ce faire, trois grands principes juridiques doivent être respectés : les principes de légalité, de couverture des coûts et d'équivalence des prestations. La DGTL met déjà à disposition des communes un règlement-type qui contribue à assurer le respect de ces derniers. L'analyse de la Cour de la perception des émoluments, tant au niveau cantonal que communal, montre toutefois qu'

une attention insuffisante est portée au respect des principes juridiques applicables.

L'audit met également en évidence que les autorités cantonales et communales ne connaissent pas les coûts totaux liés au traitement des autorisations de construire et, par conséquent, qu'il leur est impossible de vérifier dans quelle proportion ils sont couverts par les émoluments encaissés.

Concernant plus spécifiquement les émoluments cantonaux, centralisés par la CAMAC, il manque des directives visant à une détermination homogène des éléments facturés. En effet, la mesure du temps effectif de traitement d'un dossier, que les services cantonaux doivent saisir dans la plateforme *ACTIS* pour calculer l'émolument cantonal, n'est pas harmonisée, chacun ayant développé sa propre pratique.



LES RECOMMANDATIONS

La présente synthèse du rapport d'audit n'expose que les recommandations adressées aux autorités cantonales, les bonnes pratiques à l'intention des communes étant rassemblées dans un guide à l'intention des Municipalités, que la Cour a jugé pertinent de partager avec l'ensemble des communes vaudoises.

En préambule, la Cour des comptes tient à relever l'importance et l'urgence du projet actuellement en gestation et visant à la mise en place d'un nouveau système d'information cantonal pour remplacer la plateforme actuelle *ACTIS*. La Cour souligne l'opportunité qu'il offre d'apporter des améliorations importantes au processus, y compris au niveau communal. Ainsi, plusieurs recommandations faites à la DGTL doivent être considérées à l'aune de ce nouveau système et de la démarche de redéfinition des processus que cela implique. La Cour est consciente que si certaines de ses recommandations nécessitent un effort de départ pour corriger certains manquements, elles permettent de garantir à terme un bon équilibre entre performance et moyens engagés. Pour ce faire, elle formule 22 recommandations réparties en trois volets.

Le premier s'adresse à la DGTL pour contribuer à l'amélioration globale du processus notamment en mettant à disposition des communes des outils leur permettant de remplir de manière performante leur mission légale.

Dans ce but, la Cour demande à la DGTL de :

- garantir la traçabilité des changements effectués dans les dossiers ;
- clarifier les vérifications concrètes (de la construction projetée et du chantier) que les communes doivent réaliser de par certaines dispositions de droit cantonal, tant pour l'octroi du permis de construire que d'habiter ;
- définir la forme et le contenu de la demande de permis d'habiter ;
- préciser les informations à fournir avec une demande de permis de construire afin d'améliorer la qualité et la complétude des dossiers entrants ;
- rappeler aux communes les principes juridiques applicables à la perception des émoluments administratifs.

En parallèle, une révision de certaines bases légales et réglementaires paraît nécessaire pour :

- permettre la dématérialisation des dossiers de demande de permis de construire et d'habiter ;
- établir la liste exhaustive des autorisations spéciales et autres approbations cantonales ;
- réviser les dispositions réglementaires applicables à la facturation des émoluments cantonaux.

La DGTL accepte toutes ces recommandations.

Le deuxième volet concerne directement la CAMAC qui est chargée de la coordination entre les communes et les services cantonaux intervenant dans le processus d'octroi des permis de construire. Ces recommandations visent à la doter des moyens nécessaires à la performance globale du processus.

Tout en relevant avec satisfaction les démarches d'amélioration en cours, la Cour demande à la DGTL de :

- définir les vérifications à effectuer par la CAMAC sur les dossiers reçus des communes ;
- améliorer la communication avec les communes et les services cantonaux et mettre en place des règles de collaboration plus formalisées ;
- renforcer la gestion des ressources humaines, améliorer la qualité des directives internes et mieux piloter l'activité afin de pouvoir rendre compte de sa performance ;
- assurer la qualité de la « synthèse CAMAC »⁴, en établissant des consignes pour les services cantonaux et en définissant les éléments de contrôle systématique par la CAMAC.

La DGTL accepte également ces recommandations tout en émettant une réserve sur la fixation d'objectifs aux collaboratrices de la CAMAC.

Enfin, le troisième volet de recommandations s'adresse au Conseil d'Etat, en raison des compétences de mise en œuvre ou de leur impact sur des services de plusieurs départements.

Il s'agit tout d'abord de :

- attribuer de manière formelle à la CAMAC la responsabilité de la conduite du processus cantonal, de lui octroyer la légitimité nécessaire vis-à-vis des différents intervenants, cantonaux et communaux ;
- clarifier ses missions et ses responsabilités en conséquence ;
- lui donner les moyens et l'autorité nécessaires à garantir des procédures performantes.

Finalement, afin d'assurer le réexamen périodique des émoluments administratifs cantonaux, la Cour des comptes recommande de :

- établir des directives à l'intention des services cantonaux, visant à harmoniser le décompte du temps de traitement d'un dossier ;
- analyser et fixer un objectif de couverture des coûts liés au processus cantonal puis l'évaluer régulièrement.

Le Conseil d'Etat accepte toutes les recommandations qui lui sont adressées.

⁴ La « synthèse CAMAC » est la compilation des décisions cantonales pour un projet à l'attention de la commune concernée