



Commune de
Bourg-en-Lavaux

MUNICIPALITE

Rte de Lausanne 2
Case Postale 112
1096 Cully

T 021 821 04 14
F 021 821 04 00
greffe@b-e-l.ch
www.b-e-l.ch

AU CONSEIL COMMUNAL DE BOURG-EN-LAVAU

PREAVIS N° 08/2023

**Nouveau règlement sur les émoluments administratifs
en matière d'aménagement du territoire
et de police des constructions**

Date proposée pour la séance :

Commission ad hoc : à convenir



LAVAU
VIGNOBLE
EN TERRASSES



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



Lavaux, vignoble en terrasses
inscrit sur la Liste
du patrimoine mondial
en 2007

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères communales,
Messieurs les Conseillers communaux,

1. Introduction

En septembre 2021, la Cour des comptes du Canton de Vaud a publié un rapport et un « guide de bonnes pratiques à destination des communes sur l'octroi des permis de construire et d'habiter en zone à bâtir ». Elle soulève notamment le fait que beaucoup de communes ne répercutent pas sur les constructeurs l'entier des coûts des prestations effectuées dans le cadre de projets de construction par les collectivités publiques. Avec un taux de couverture des coûts inférieur à 100%, une partie des opérations demandées par des privés est donc financée par l'impôt.

La Commune de Bourg-en-Lavaux est également dans cette situation. Le poste 410 du budget communal fait état d'un taux de couverture de 23% en 2021 et de 27% en 2022. Dans le budget 2023, le taux de couverture prévu est d'environ 16%. Légalement, il est interdit de dépasser 100% afin de ne pas créer un « impôt caché ». A l'inverse, il n'est pas obligatoire de tendre vers ce chiffre. Cette décision, comme le précise la Cour des comptes, est avant tout politique.

A ce titre, la Municipalité souhaite changer la situation actuelle et renforcer l'imputation des coûts à la charge des constructeurs pour diminuer la part de l'impôt utilisé pour financer ces prestations qui ne concernent qu'un nombre très restreint d'habitantes et d'habitants de la Commune.

Le but du présent préavis est de se doter d'un nouveau règlement afin de stabiliser la base juridique et d'actualiser les tarifs des émoluments en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions pour les prestations effectuées par les services communaux. Un nouveau règlement permettra également d'élargir les types de prestations à facturer. La Municipalité prévoit ainsi d'augmenter significativement le taux de couverture décrit précédemment.

Le Canton, via la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), propose un règlement-type pour les communes. Le règlement proposé dans le cadre de ce préavis s'en inspire largement, ainsi que des recommandations de la Cour des comptes. Sur la base de ce nouveau règlement et de l'adaptation des tarifs prévus par la Municipalité dans sa directive, le taux de couverture calculé d'après les demandes de permis de 2022 aurait été de 80%, contre 27% effectif.

Ce taux correspond à la recommandation du Surveillant des prix qui dit que « comme les permis de construire servent finalement au respect des règles en matière de construction, leur examen est en partie dans l'intérêt public. Les procédures d'autorisation de construire ne servent finalement pas uniquement au respect des contraintes juridiques par le maître d'ouvrage, mais également au bien-être public (sécurité, protection de l'environnement, paysage urbain, etc.). Par conséquent, la communauté doit également y participer. Un degré de couverture des coûts de 80 % doit donc être l'objectif à atteindre, la communauté devant participer aux coûts. ».

2. Contexte actuel

Toute demande de permis de construire sur le territoire communal fait l'objet d'un examen de la part du service d'urbanisme et police des constructions. Le service des infrastructures est également consulté lorsque la demande peut avoir un impact sur le domaine public. En application de l'art. 5a al. 3 de la LLavaux, tout projet de construction, de reconstruction et de transformation, à l'exception des objets de minime importance qui n'altèrent pas le site, doit être soumis à la Commission consultative de Lavaux (CCL) pour préavis. En sus, la Municipalité peut également solliciter l'avis de la Commission consultative d'urbanisme (CCU) pour obtenir un avis complémentaire. Ces deux procédures impliquent un suivi technique et administratif des dossiers.

La procédure se poursuit auprès du Canton (Centrale des autorisations en matière de construction CAMAC), pour circulation interne auprès des services de l'Etat concernés. La gestion des oppositions, relativement fréquentes, intervient à la suite. Chaque année, quelques dossiers nécessitent enfin un suivi juridique auprès de la Cour de droit administratif et public (CDAP). La Municipalité se prononce pour déterminer si une mise à l'enquête publique est nécessaire, pour lever les oppositions, délivrer (parfois avec des charges) ou refuser le permis de construire.

Pour l'administration communale, le travail nécessaire jusqu'à la délivrance d'un permis de construire comprend du conseil lors de l'élaboration du projet entre les services et l'architecte, de la coordination pour la préparation du dossier, un examen de conformité au cadre légal en vigueur, qu'il soit communal ou cantonal et du suivi administratif selon les éléments présentés ci-dessus. Une fois le permis délivré, une coordination de chantier est normalement prévue. La délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser se conclut par une visite sur place et du suivi administratif. Afin de répondre aux demandes et assurer un suivi des dossiers de façon rigoureuse et dans un délai raisonnable, 1,9 ETP sont prévus pour ces tâches. A ceci s'ajoutent des frais d'enquête, de l'entretien du guichet cartographique et divers honoraires externes (mandataires spécialisés, avocats, etc.).

La plupart des demandes de permis de construire impliquent des échanges plus ou moins soutenus entre le service et les propriétaires et/ou leurs mandataires, surtout si elles nécessitent un passage en CCU et/ou en CCL. Malheureusement, la police des constructions constate que les dossiers sont fréquemment incomplets ou de qualité insuffisante ainsi que non conformes aux règlements communaux. Ils doivent donc être complétés ou transformés, générant ainsi un important travail de suivi. Cette situation apparaît tant dans les dossiers qualifiés de minime importance que pour les dossiers soumis à une enquête publique. La complexité du terrain, la topographie particulière de la commune et le cadre légal exigeant (complexe et stratifié) de Lavaux expliquent en grande partie cet état de fait. L'expérience montre également qu'au-delà d'un certain coût de construction, les mandataires fournissent généralement un travail de qualité en déposant des dossiers complets. En revanche, plus les dossiers prennent de l'importance financière, plus les oppositions sont nombreuses et variées, ce qui accroît d'autant le travail du service.

Des émoluments sont perçus par la police des constructions lors de la délivrance des permis de construire et d'habiter/utiliser. Ils sont calculés au prorata du montant prévu

des travaux. Les propriétaires, dans leur demande de permis de construire, doivent indiquer le coût estimé selon le code des frais de la construction (CFC). L'émolument perçu correspond à 0,1 % de la valeur indiquée. Ainsi, pour des travaux d'une valeur prévue de CHF 500'000, l'émolument est de CHF 500. Les émoluments des permis d'habiter/d'utiliser représentent un pourcentage fixe (20%) de l'émolument du permis de construire.

Cette façon de faire est très courante dans les communes. Elle a le mérite de la simplicité et correspond relativement bien à la réalité : un projet onéreux, et donc complexe à construire, nécessitera plus de travail de suivi de la part de la commune qu'un projet moins cher. Ce procédé est juridiquement acceptable selon la Cour des comptes, qui souligne que « le montant de chaque émolument doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie, sans pour autant représenter le coût exact de chaque opération individuelle. »¹.

En 2022, la police des constructions a traité les demandes de permis suivantes :

- 42 dossiers avec permis de construire et mise à l'enquête publique
- 50 dossiers avec permis, mais dispensé d'enquête publique (principalement installation de PAC)
- 96 dossiers d'annonce d'installation solaire ou d'autorisations municipales pour des travaux de minime importance non soumis à émoluments.

La commune a facturé CHF 70'364.- d'émoluments. Les charges liées à ce poste budgétaire s'élèvent à CHF 302'243.-. Le taux de couverture est donc de 23,3%².

Actuellement, il n'existe pas de règlement formellement validé par le Conseil communal et le Conseil d'Etat sur lequel faire reposer la perception de ces émoluments. Les RPGA de Cully, Epresses, Grandvaux, Riex et Villette mentionnent les taxes pour l'octroi des permis de construire et d'habiter. Le RPACom en cours de révision contient également une disposition impliquant l'établissement d'un règlement par la Municipalité, son adoption par le Conseil communal et son approbation par le Conseil d'Etat. Le présent règlement soumis au Conseil vise à combler ce vide juridique et assurer la légalité de la perception de ces émoluments.

3. Recommandations de la Cour des Comptes

En septembre 2021, la Cour des comptes du Canton de Vaud a publié son rapport n° 73 sur l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter en zone à bâtir, ainsi qu'un guide de bonnes pratiques pour les communes vaudoises (annexes 5 et 6). Détaillant de façon approfondie les conditions cadres et les processus d'octroi des permis de construire et d'habiter à la suite d'un audit mené dans sept communes, un chapitre est également consacré à la perception des émoluments administratifs. Ce dernier a servi de base aux réflexions de la Municipalité pour l'établissement du règlement soumis dans

¹ Cour des comptes du Canton de Vaud, Rapport n° 73 du 28 septembre 2021, p. 83 et p. 88

² Poste 410, sous réserve de l'acceptation des comptes 2022 par le Conseil communal

le cadre de ce préavis. Les recommandations de ce chapitre sont reproduites de façon synthétique ci-après³ :

N°	Recommandations de la Cour des comptes	Remarque Municipalité
28	Établir un règlement relatif aux émoluments administratifs	Objet du préavis
29	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.	Objet du préavis et de la directive municipale Pris en compte dans le projet de règlement, article 4
30	Mettre à disposition du public, via le site internet de la commune, les tarifs des émoluments administratifs relatifs à la police des constructions.	Pris en compte dans le projet de règlement, article 4
31	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 et commune à l'ensemble de l'administration lorsque plusieurs services sont impliqués.	Objet de la directive
32	Prévoir dans le règlement communal sur les émoluments administratifs la refacturation des honoraires des spécialistes.	Pris en compte dans le projet de règlement, article 7
33	Tenir comptes des coûts externalisés pour la fixation des tarifs.	Non pertinent
34	Fixer une limite maximale au montant pouvant être facturé pour les différentes prestations de manière à assurer que le montant facturé reste proportionné.	Pris en compte dans le projet de règlement, article 6
35	Définir les règles de calcul des émoluments.	Pris en compte dans le projet de règlement, article 4
36	Établir périodiquement le taux de couverture des coûts des prestations de police des constructions par les émoluments facturés aux constructeurs.	Sera effectué dans le cadre du rapport de gestion
37	Établir périodiquement le taux de couverture des coûts des prestations fournies à d'autres communes.	Non pertinent

Hormis les points prévus pour les services techniques intercommunaux ou les prestations fournies à d'autres communes qui ne sont pas pertinentes pour Bourg-en-Lavaux, les recommandations sont toutes prises en compte dans le règlement ou la directive municipale.

³ Guide de bonnes pratiques communales, septembre 2021, pp. 34-44

4. Présentation du nouveau règlement communal

Basé sur le règlement-type proposé par la DGTL⁴, le règlement soumis au Conseil communal est détaillé ci-après.

Articles 1 à 3

Ces articles obligatoires visent à garantir le principe de légalité énoncé par la Cour des comptes dans son rapport, ainsi que la recommandation 28 du guide.

Article 4

Cet article définit la manière dont se calculent les émoluments. Une taxe fixe, une taxe horaire et une taxe proportionnelle peuvent être utilisées.

Un montant fixe sert à participer aux frais de constitution et de liquidation d'un dossier, y compris l'archivage. Ces opérations sont relativement similaires quelle que soit l'envergure de la construction. La Municipalité prévoit d'appliquer ceci sous la forme d'un montant minimum pour les prestations de CHF 200.-, lors de chaque dépôt de dossier, soit 1,5 h de travail au total.

Le montant de la taxe proportionnelle est calculé sur la base du chiffre 2 du Code des frais de la construction (CFC) transmis lors de la demande de permis, comme effectué actuellement, ainsi que dans la plupart des communes vaudoises.

Par simplification, un tarif horaire unique de CHF 130.-/h est proposé pour l'ensemble des tâches effectuées par le personnel de l'administration pour des prestations en lien avec la police des constructions.

Le second alinéa traite de la directive que la Municipalité doit réaliser. Plus de détails sont donnés au chapitre 5 du présent préavis.

Article 5

Cet article définit les prestations pouvant faire l'objet d'un émolument. Elles sont définies ci-après :

L'évaluation d'un dossier correspond aux premiers échanges entre le service et la ou le propriétaire ou son mandataire. A ce stade, les renseignements demandés au service concernent essentiellement la faisabilité d'un projet. Cette démarche est fréquente. Pour les projets importants (nouvelle construction, transformation lourde, etc.), un préavis des services techniques est systématiquement sollicité.

Le permis d'implantation⁵ est un outil qui est extrêmement peu utilisé dans la commune car il concerne normalement les projets de grande envergure – qui font la plupart du temps l'objet de leur propre planification avec un plan de quartier ou un plan partiel d'affectation. Il est soumis aux mêmes processus de validation que le permis de

⁴ <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/communes/administration-generale/reglements-communaux/reglements-type>

⁵ Art. 119 LATC

construire. A noter qu'un permis de construire complet doit ensuite être demandé dans les deux ans pour qu'il reste valide.

Le permis de construire est l'outil principal de la police des constructions⁶. Il permet à la Municipalité de s'assurer de la légalité d'un projet de construction ainsi que de vérifier le bon équipement du bien-fonds⁷. Après une mise à l'enquête, des modifications de peu d'importance peuvent être apportées au projet. Pour cela, **une mise à l'enquête complémentaire** est nécessaire⁸. La procédure est la même que pour l'enquête principale.

Une prolongation d'un permis de construire⁹ est possible « si les circonstances le justifient ». Dans la pratique, cette demande est relativement simple à demander par les requérant-e-s et à traiter par le service.

Après l'enquête publique, la Municipalité doit se déterminer sur le projet soumis en accordant ou en **refusant le permis de construire**. A noter que la décision ouvre systématiquement les voies de recours. La décision de refus doit être dûment motivée¹⁰, et nécessite donc un travail important de la part du service. Le travail effectué en amont de la mise à l'enquête peut ainsi être facturé au moment de la décision de refus.

Une requérante ou un requérant peut retirer sa demande de permis à tout moment. Si elle intervient **avant l'enquête publique**, les prestations effectuées par le service peuvent être très fluctuantes d'un projet à l'autre. Prévoir cette prestation permet au service de facturer le travail effectué qui irait au-delà d'une simple évaluation de dossier. Ce cas de figure est constaté 5-6 fois par an.

Une demande de permis peut également être retirée **après la mise à l'enquête**. Cela peut arriver si des oppositions ne pourront vraisemblablement pas être levées. Pour le service, cela peut néanmoins impliquer un travail similaire au refus de permis de construire dépendant du moment où la demande est retirée.

Le permis d'utiliser ou d'habiter¹¹ est une autorisation délivrée par la Municipalité d'occuper la construction nouvelle ou transformée. Pour arriver à cette étape, les travaux ont été vérifiés tout au long du chantier et une visite a été effectuée pour s'assurer du respect des conditions du permis et de l'exécution des plans mis à l'enquête. Cette étape clôt normalement le dossier qui peut ensuite être archivé.

Article 6

Cet article répond à la recommandation 34 du guide de la Cour des comptes qui stipule que « la fixation d'un plafond constitue un garde-fou contre une violation du principe

⁶ Art. 103 et suivants LATC

⁷ La procédure vaudoise d'octroi d'un permis de construire est présentée dans un schéma en p.6 du rapport n° 73 de la Cour de comptes.

⁸ Art. 72b RLATC

⁹ Art. 118 LATC

¹⁰ Art. 115 LATC

¹¹ Art. 128 LATC

d'équivalence des prestations »¹². Avec un émolument proportionnel pour l'octroi d'un permis de construire basé sur 0,4% des coûts de construction, la taxe maximale correspond ainsi à une construction de 10 millions de francs dans le projet de directive de la Municipalité.

Article 7

Cet article répond à la recommandation 32 du guide de la Cour des comptes. Le but est de permettre à la Municipalité de refacturer les prestations externes nécessaires à l'octroi d'un permis de construire (vérification de la conformité technique ou légale, contre-expertise, etc.). Si la commune exige une telle prestation, elle en informera la requérante ou le requérant afin d'éviter tout malentendu.

Articles 8, 9, 10 et 11

Ces dispositions obligatoires fixent le cadre dans lequel les émoluments sont perçus, les voies de recours et l'entrée en vigueur du règlement.

5. Directive municipale

Selon la recommandation n°29 de la Cour des comptes, le règlement prévoit une délégation de l'élaboration des tarifs des émoluments à la Municipalité au travers d'une directive, ceci afin de garantir plus de flexibilité pour des adaptations des montants et optimiser la couverture des coûts. Le futur RPACom prévoit également l'élaboration d'une telle directive. Par souci de transparence dans la démarche de ce préavis, la Municipalité a déjà élaboré cette directive et la présente au Conseil pour information (annexe 2).

Dans ce projet de directive, les émoluments pour les demandes de permis de construire passent à 0,4% du coût des constructions (CFC 2). Les montants minimaux pour tous les projets soumis à l'obtention d'un permis de construire seraient également augmentés.

Afin d'encourager à la transition énergétique, la Municipalité prévoit de réduire les émoluments lorsqu'ils visent exclusivement à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments ou à installer des systèmes de production d'énergie renouvelables. De même, les montants minimaux pour le même type de travaux sont réduits de moitié.

En 2022, les 192 dossiers auraient été facturés de la façon suivante :

- 42 dossiers avec permis de construire. Le montant total des travaux annoncés est de 58 millions selon les CFC 2 indiqués dans les formulaires CAMAC. L'émolument aurait été de CHF 188'000.-, un dossier atteignant le plafond.
- 50 dossiers avec permis mais sans mise à l'enquête, la plupart de ces dossiers étant des PAC, et donc répondant à un objectif d'optimisation énergétique, une moyenne de CHF 120.- par dossier est estimée, générant un émolument de CHF 6'000.-.

¹² Rapport n° 73, p.85

- 96 dossiers d'annonce d'installation solaire ou d'autorisations municipales pour des travaux de minime importance, lesquels demeureront non soumis à émoulement.

A cela s'ajoutent les permis d'habiter (10% du montant des permis de construire) soit CHF 18'000.- et les honoraires des mandataires externes (CHF 15'000.-). Les dossiers partiels ou les demandes abandonnées n'ont pas été comptés car les heures n'ont pas été notées. Le total aurait ainsi atteint CHF 237'000.-. Avec des charges de CHF 302'243.-, le taux de couverture aurait été de 78% environ. Ce chiffre tient compte d'un dossier qui atteint le plafond. Sans ce dernier, le taux aurait été de 67%. L'obligation légale de ne pas dépasser le 100% aurait ainsi été respectée.

6. Préavis du Canton et de la Surveillance des prix

Le processus de validation du règlement se déroule de la manière suivante :

- Établissement du règlement par la Municipalité
- Examen préalable par la DGTL
- Préavis et adoption par le Conseil communal
- Approbation par le Département des institutions et du territoire
- Établissement de la directive par la Municipalité
- Préavis de la directive par la Surveillance des prix
- Approbation de la directive par la Municipalité.

Le 9 mars 2023, la DGTL a émis un préavis positif (annexe 3) sur le règlement. L'ensemble des remarques a été intégré dans le règlement soumis au Conseil communal.

La Municipalité soumet la directive à la Surveillance des prix, ce qui a été fait (annexe 4). Il considère le prix moyen des émoluments pour les immeubles de 5 et 15 logements trop élevé mais celui des maisons individuelles plus bas que la moyenne des 30 plus grandes communes de Suisse¹³. Cette comparaison avec Bourg-en-Lavaux est difficile à faire. D'une part, la réalité de notre commune est très éloignée des communes considérées dans l'étude. Il n'y a pratiquement pas d'immeubles de logements de cette taille qui se construisent, surtout avec la fin des travaux du plateau de la gare de Cully. D'autre part, la topographie de la commune et le cadre légal complexe font que les projets coûtent plus cher à réaliser et à vérifier, ce qui justifie des émoluments plus élevés que la moyenne. Enfin, la Municipalité souhaite conserver une façon simple de calculer ceux-ci. Mettre en place une méthode de calcul différenciée pour les quelques cas potentiels qui pourraient advenir semble difficilement justifiable.

Il est à noter que le Surveillant des prix ne compare pas les taux de couverture entre ces grandes communes. Cela aurait pu être une information importante pour savoir si ces taux sont amenés à évoluer dans le temps ou non.

¹³ Newsletter n°2/20 du 15 mai 2020 de la Surveillance des prix

Conclusions

Au vu de ce qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères communales et Messieurs les Conseillers communaux, de prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Bourg-en-Lavaux

vu le préavis N° 08/2023 de la Municipalité du 20 mars 2023 ;
ouï le rapport de la Commission ad hoc chargée de son étude ;
considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

- 1. d'adopter tel que proposé le Règlement sur les émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions ;**
- 2. de fixer son entrée en vigueur dès son approbation par la Cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport.**

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic

La secrétaire remplaçante

Jean-Pierre Haenni

Martine Haefeli

Préavis adopté par la Municipalité dans sa séance du 20 mars 2023

Annexes :

1. Règlement concernant les émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions
2. Projet de directive municipale sur les émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions
3. Préavis de la Direction général du territoire et du logement, 9 mars 2023
4. Recommandation du Surveillant des prix, 13 mars 2023
5. Rapport n° 73 de la Cour des comptes du Canton de Vaud, septembre 2021
6. Guide des bonnes pratiques de la Cour des comptes du Canton de Vaud, septembre 2021

Délégué de la Municipalité : M. Jean-Yves Cavin



**COMMUNE DE
BOURG-EN-LAVAUX**

**Règlement concernant les émoluments
administratifs en matière d'aménagement du
territoire et de constructions**

Le Conseil communal de la Commune de Bourg-en-Lavaux

vu

la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC) ;
la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom) ;
la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), et son
règlement d'application (RLAT) du 22 août 2018 ;
le règlement d'application du 19 septembre 1986 de la loi sur l'aménagement du territoire et
les constructions (RLATC) ;

arrête :

I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Objet

Article premier

Le présent règlement a pour objet la perception des émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de constructions.

Il détermine le cercle des assujettis, l'objet, le mode de calcul et le montant maximal des émoluments et des contributions.

Cercle des assujettis

Art. 2

Les émoluments et les contributions sont dus par celui qui requiert une ou plusieurs prestations communales désignées à l'article 3.

II. ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS

Prestations soumises à émoluments

Art. 3

Sont soumises à émolument les décisions en lien avec des procédures d'aménagement du territoire et de police des constructions selon la liste décrite à l'article 5 du présent règlement.

Le terme construction désigne les travaux de construction, démolition, reconstruction, transformation, agrandissement, réfection et exploitation de matériaux ainsi que tous les autres travaux soumis à l'obligation du permis.

Mode de calcul

Art. 4

L'émolument se compose d'une taxe fixe, d'une taxe proportionnelle et/ou d'une taxe basée sur un décompte d'heures. La taxe proportionnelle se calcule en fonction du coût des travaux selon le chiffre 2 du Code des frais de construction (CFC). La taxe horaire est fixée selon le temps consacré au traitement du dossier au tarif de CHF 130.- de l'heure.

La Municipalité édicte une directive pour les montants des émoluments perçus ainsi que les montants minimaux et maximaux de chaque prestation. Elle vise à garantir une couverture optimale des coûts des prestations. La directive est soumise à l'approbation de la Surveillance des prix. Elle est publiée sur le site internet de la commune.

Prestations

Art. 5

Les prestations pouvant faire l'objet d'un émolument au sens du présent règlement sont les suivantes :

1. Demande d'évaluation d'un dossier
2. Octroi d'un permis d'implantation
3. Octroi d'un permis de construire
4. Octroi d'un permis de construire complémentaire
5. Prolongation d'un permis de construire
6. Refus d'un permis d'implantation ou de construire
7. Retrait d'une demande en cours d'examen avant enquête publique
8. Retrait d'une demande en cours d'examen après enquête publique
9. Octroi d'un permis d'habiter

Montant maximal

Art. 6

Un émolument de l'une des prestations énoncées à l'article 5 ne peut dépasser le montant de CHF 40'000.-.

Frais de mandataires et frais annexes

Art. 7

Si la complexité du dossier nécessite le concours d'un spécialiste, tel qu'ingénieur-conseil, architecte, urbaniste ou avocat, les honoraires pour les services du spécialiste seront ajoutés et portés à la charge de l'auteur de la demande (permis de construire ou plan d'affectation). Ses frais sont facturés indépendamment du plafond fixé à l'article 6.

Les frais annexes, non compris dans la taxe fixe, notamment les frais d'insertion et de publication d'avis d'enquête, sont facturés au prix coûtant.

III. DISPOSITIONS COMMUNES

Exigibilité

Art. 8

Le montant des émoluments et des contributions est exigible dès la délivrance du permis d'implanter, permis de construire, d'habiter ou d'utiliser.

Pour la demande préalable, l'émolument administratif est exigible au plus tard six mois après l'envoi du rapport d'examen si la demande définitive n'est pas déposée dans ce même délai.

Lors d'un retrait ou refus de permis d'implantation ou de construire, le montant de l'émolument est exigible dès la date de retrait ou refus.

A l'échéance fixée, toute contribution non payée porte intérêt au taux de 5%.

Voies de droit

Art. 9

Les recours concernant l'assujettissement aux émoluments et aux contributions prévus dans le présent règlement ou le montant des taxes sont adressés par écrit et motivés à l'Autorité qui a pris la décision attaquée dans les trente jours dès notification du bordereau. L'Autorité concernée transmet le dossier à la Commission communale de recours pour traitement.

Le prononcé de la Commission communale de recours peut être porté en seconde instance devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal dans les trente jours à compter de la notification de la décision attaquée, par acte écrit. L'acte de recours doit être signé et indiquer les conclusions et motifs du recours.

IV. DISPOSITIONS FINALES

Abrogation

Art. 10

Sont abrogées toutes les dispositions antérieures et contraires au présent règlement.

Entrée en vigueur

Art. 11

Le présent règlement entre en vigueur dès son approbation par le Département compétent.

Adopté par la Municipalité, dans sa séance

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le syndic

La secrétaire

Jean-Pierre Haenni

Sandra Valenti

Adopté par le Conseil communal, dans sa séance du

Le Président

La Secrétaire

Sébastien Hope

Catherine Fonjallaz

Approuvé par le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) en date du

La Cheffe du département

Christelle Luisier Brodard



**COMMUNE DE
BOURG-EN-LAVAUX**

**Directive sur les émoluments administratifs
en matière d'aménagement du territoire et de
constructions**

*Vu l'article 5 du règlement concernant les émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de constructions du xx.xx.xx (ci-après le Règlement), la
Municipalité de Bourg-en-Lavaux arrête la directive suivante :*

Article 1 – But

La présente directive fixe les montants des émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de constructions, ainsi que les montants minimaux et maximaux par prestation.

Article 2 – Montants minimaux des émoluments

Toutes les prestations décrites à l'article 3 de la présente directive sont soumises à un émolument de minimum CHF 200.-.

Les dispositions de l'article 5 sont réservées.

Article 3 – Montants des émoluments par prestation

Les prestations en matière d'aménagement du territoire et de constructions sont soumises à des émoluments calculés de la façon suivante :

1. Demande d'évaluation d'un dossier
Taxe horaire : selon le temps consacré au traitement du dossier
Maximum : CHF 2'000.-
2. Octroi d'un permis d'implantation
Taxe proportionnelle : 0,2% des coûts des travaux selon CFC 2
Maximum : CHF 10'000.-
3. Octroi d'un permis de construire
Taxe proportionnelle : 0,4% des coûts des travaux selon CFC 2
Maximum : CHF 40'000.-
4. Octroi d'un permis de construire complémentaire
Taxe proportionnelle : 0,4% des coûts des travaux complémentaires selon CFC 2
Maximum : CHF 40'000.-
5. Prolongation d'un permis de construire
Taxe fixe : CHF 200.-
6. Refus d'un permis d'implantation ou de construire
Taxe proportionnelle : 50% de la taxe prévue aux points 2, 3 et 4
7. Retrait d'une demande en cours d'examen avant enquête publique
Taxe horaire : selon le temps consacré au traitement du dossier
Maximum : CHF 5'000.-
8. Retrait d'une demande en cours d'examen après enquête publique
50% du coût facturés aux points 2, 3 et 4
Maximum : CHF 20'000.-
9. Octroi d'un permis d'habiter
Taxe proportionnelle : 10% du coût facturés aux points 3 et 4

Article 4 – Réduction des émoluments

Les émoluments sont réduits de moitié lorsque les travaux visent exclusivement à augmenter l'efficacité énergétique des bâtiments ou pour des travaux d'installations de production d'énergie renouvelable. Cette disposition ne concerne pas les cas décrits à l'article 5.

Article 5 – Cas spéciaux

Les demandes qui concernent uniquement la pose de panneaux solaires ou l'installation de pompes à chaleur sont soumises à un émolument unique de CHF 100.-.

Article 6 – Disposition finale

La présente directive annule et remplace toute autre décision municipale portant sur les émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Elle entre en vigueur dès l'adoption du règlement.

Adopté par la Municipalité, dans sa séance du

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le syndic

La secrétaire

Jean-Pierre Haenni

Sandra Valenti



**Direction générale du territoire
et du logement**
Avenue de l'Université 5
1014 Lausanne
www.vd.ch/dgtl

Municipalité
de la Commune de Bourg-en-Lavaux
Case postale 112
1096 Cully

Personne de contact : Alexandra Wasserfallen
T 021 316 32 34
E alexandra.wasserfallen@vd.ch
N/réf. 222143

Lausanne, le 9 mars 2023

Commune de Bourg-en-Lavaux
**Règlement concernant les émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire
et de constructions**
Examen préalable

Monsieur le Syndic, Madame et Messieurs les Municipaux,

Pour faire suite à votre demande, nous vous faisons part des remarques suivantes relatives à l'élaboration du règlement fixant les émoluments en matière d'aménagement du territoire et de constructions.

A titre principal, nous vous confirmons que le règlement et la directive en question sont susceptibles d'être soumis à l'approbation de la Cheffe du Département une fois qu'ils auront été adoptés définitivement. Nous attirons votre attention sur le fait que cette approbation ne donne aucune garantie quant à la validité matérielle de ces documents. Il appartiendra aux autorités judiciaires de se prononcer à ce sujet au cas où un litige surviendrait. En particulier, notre examen ne porte pas sur les tarifs qui sont fixés dans la directive. Les taxes communales doivent respecter les principes dits de la couverture des coûts (le montant de la taxe ne doit pas excéder sensiblement les frais supportés par la commune) et d'équivalence des prestations (le montant de la taxe ne doit pas empêcher indûment un requérant d'obtenir une prestation dont il a besoin). Il incombera à votre Commune, en cas de litige à ce propos, d'établir que ces principes sont respectés. De même, l'approbation de la Cheffe du Département ne garantit pas que la délégation de compétences faite à la Municipalité soit validée par les autorités judiciaires en cas de contestation.

Nous relevons par ailleurs ce qui suit :

Art. 5 du règlement : Les émoluments liés à l'abattage d'arbres devraient plutôt figurer dans le règlement communal relatif à la protection des arbres (l'art. 8 al. 1 du règlement et l'art. 5 de la directive devant alors également être adaptés).

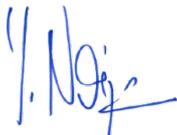
Art. 8 al. 1 du règlement : Cette disposition mentionne les plans d'affectation. Or il n'est pas prévu d'émolument à ce propos dans le règlement ni dans la directive. En outre, selon l'art. 35 al. 2 LATC, le financement des plans d'affectation peut donner lieu à la conclusion de conventions entre la Municipalité et les propriétaires concernés. Ainsi, la mention des plans d'affectation à l'art. 8 al. 1 du règlement n'a pas lieu d'être et elle peut être supprimée.

Art. 8 al. 4 du règlement : Il serait plus simple de prévoir un taux d'intérêt moratoire correspondant au taux qui figure dans l'arrêté communal d'imposition (si un tel taux existe), ou au taux de l'intérêt moratoire fixé par le Conseil d'Etat en matière d'impôts directs, ou encore de prévoir un taux fixe (par exemple 5 %).

Art. 6 de la directive : Pour éviter tout équivoque, il pourrait être utile de préciser que les projets en cours au moment où la directive entre en vigueur sont également soumis à celle-ci, y compris pour les opérations antérieures à l'entrée en vigueur. Les heures de travail déjà prestées pourront ainsi clairement être facturées.

Vous voudrez bien nous faire parvenir deux exemplaires originaux signés du règlement et de la directive, afin que nous puissions les soumettre à l'approbation de la Cheffe du Département.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Syndic, Madame et Messieurs les Municipaux, nos meilleures salutations.



Yves Noirjean
directeur de l'aménagement



Alexandra Wasserfallen
urbaniste



CH-3003 Berne SPR;

POST CH AG

Commune de Bourg-en-Lavaux
Jean-Pierre Haenni
Sandra Valenti
Rte de Lausanne 2
Case Postale 112
1096 Cully

Par e-mail: greffe@b-e-l.ch

Numéro du dossier : PUE-52-67
Votre référence : 40.01-sv
Berne, le 13 mars 2023

Emoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de constructions – règlement et directive

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir pris contact avec nous au sujet du règlement concernant les émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Nous avons pris connaissance de votre grille tarifaire des émoluments, en particulier dans le domaine des autorisations de constructions et nous prenons position comme suit :

Le Surveillant des prix a effectué, en 2014, un relevé, des émoluments perçus pour les autorisations de construire de deux types d'immeubles locatifs (15, respectivement 5 appartements) par les 30 communes les plus peuplées de Suisse et l'a actualisé en 2019 (cf. analyse du Surveillant des prix sur les émoluments pour permis de construire, newsletter 7/14¹ et newsletter 02/20 – actualisation²) et s'est ensuite occupé de la question de la couverture des coûts (cf. newsletter 1/16³). Les émoluments sont très divers et varient fortement d'une commune à l'autre.

Ces études constituent une approche comparative sur laquelle nous nous appuyons pour apprécier les émoluments relatifs aux permis de construire.

¹ <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/documentation/informations-destinees-aux-medias/newsletter/2014.html>

² <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/medieninformationen/newsletter/2020.html>

³ <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/documentation/informations-destinees-aux-medias/newsletter/2016.html>





Si les contrôles de construction sont compris dans le permis de construire, les taxes pour la maison individuelle se situent en dessous de la moyenne de comparaison (3'324.50 CHF), ce que le Surveillant des prix salue. Mais les taxes pour un type d'immeuble de 5 et 15 appartements dépassent la moyenne de comparaison (7'243.08 CHF / 13'778.05 CHF).

Les taxes de votre commune sont donc plus particulièrement élevées pour les grands immeubles locatifs (immeuble locatif 5 et 15).

Nous vous recommandons par conséquent de vérifier ces faits, de ne pas dépasser la moyenne de notre comparaison.

Si des mandats sont attribués en externe, les règles relatives aux **marchés publics** doivent être prises en considération afin que les **tarifs puissent également être maintenus aussi bas que possible**.

De manière générale nous constatons que, selon le point de vue, un degré de couverture des coûts de 100 % n'est pas en soi équitable (l'intérêt public aux prestations étatiques doit être déduit des coûts) et doit, par conséquent, constituer **une limite supérieure maximale** claire qui ne peut être atteinte qu'exceptionnellement. Dans le même temps, le principe d'équivalence qui montre que des taxes plus basses peuvent parfois être appropriées, doit être respecté.

Le Surveillant des prix appelle, en matière de taxes, à la **modération**. Comme les permis de construire servent finalement au respect des règles en matière de construction, leur examen est en partie dans l'intérêt public. Les procédures d'autorisation de construire ne servent finalement pas uniquement au respect des contraintes juridiques par le maître d'ouvrage, mais également au bien-être public (sécurité, protection de l'environnement, paysage urbain, etc.). Par conséquent la communauté doit également y participer. Un degré de couverture des coûts de 80 % doit donc être l'objectif à atteindre, la communauté devant participer aux coûts.

Recommandation :

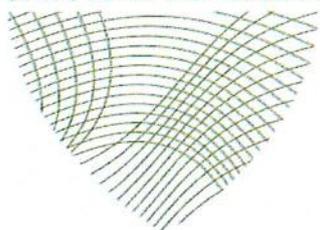
Le Surveillant des prix recommande de ne pas dépasser la moyenne résultant de sa comparaison à savoir les 13'778 CHF pour un immeuble de 15 appartements et les 7'243 CHF pour un immeuble de 5 appartements.

Nous vous rappelons que l'autorité compétente doit mentionner l'avis du Surveillant des prix dans sa décision et, si elle ne suit pas la recommandation, s'en justifier conformément à l'alinéa 2 de l'article 14 LSPr. Nous vous prions de nous faire parvenir votre décision.

Nous vous remercions pour votre collaboration et vous adressons, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Stefan Meierhans
Surveillant des prix

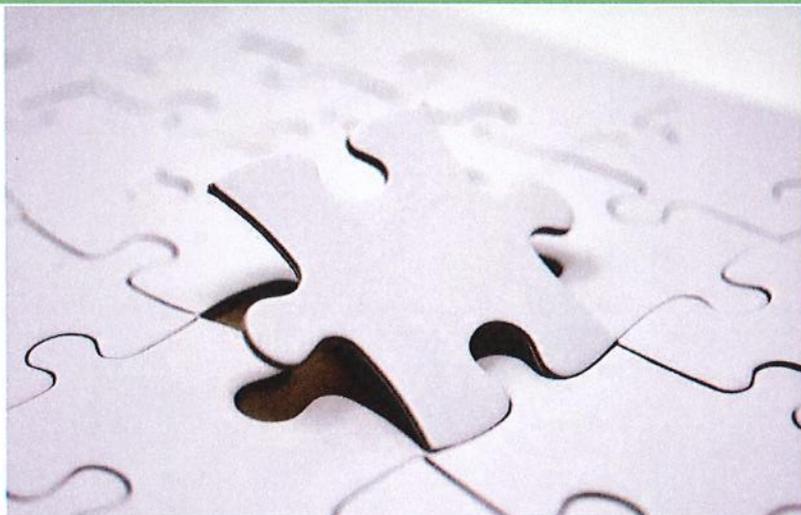
COUR DES
COMPTES
CANTON DE VAUD



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

Image de couverture : ©fotomelia.com

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.

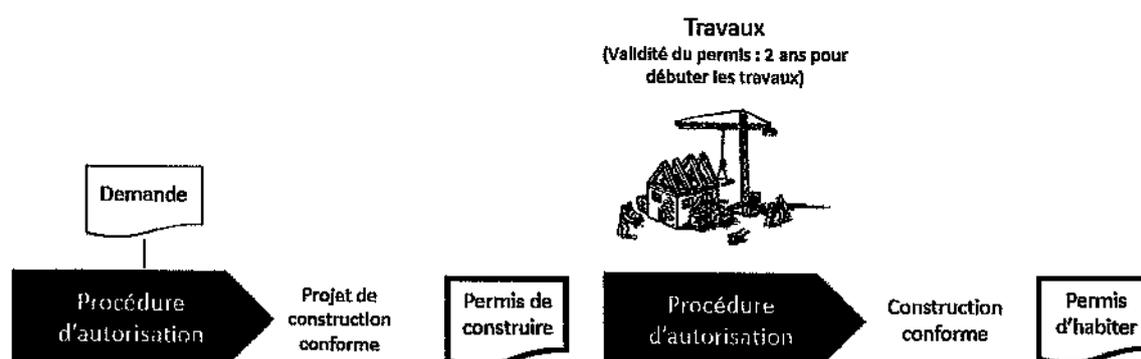
À la suite de ces audits, la Cour a souhaité en établir une synthèse sous la forme d'un guide des bonnes pratiques à destination de toutes les communes vaudoises. De plus, et du fait de son champ de contrôle couvrant à la fois les communes et le canton, la Cour peut fournir une vue d'ensemble des prestations 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).

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 cantonales 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 objective⁷⁹ de la prestation fournie, sans pour autant représenter le coût exact de chaque opération individuelle⁸⁰. 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.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ ATF 118 Ib 349 consid. 5 p. 352

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 communes⁸² 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.

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

- *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

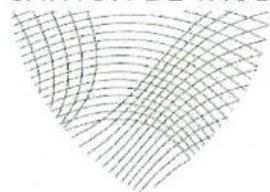
Les tarifs des émoluments des permis de construire sont actuellement majoritairement constitués d'une taxe proportionnelle au coût de construction projeté (CFC2) tandis que les émoluments des permis d'habiter sont soit basés sur le permis de construire, soit constitués d'un montant fixe. Les règlements 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 déléguant 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.

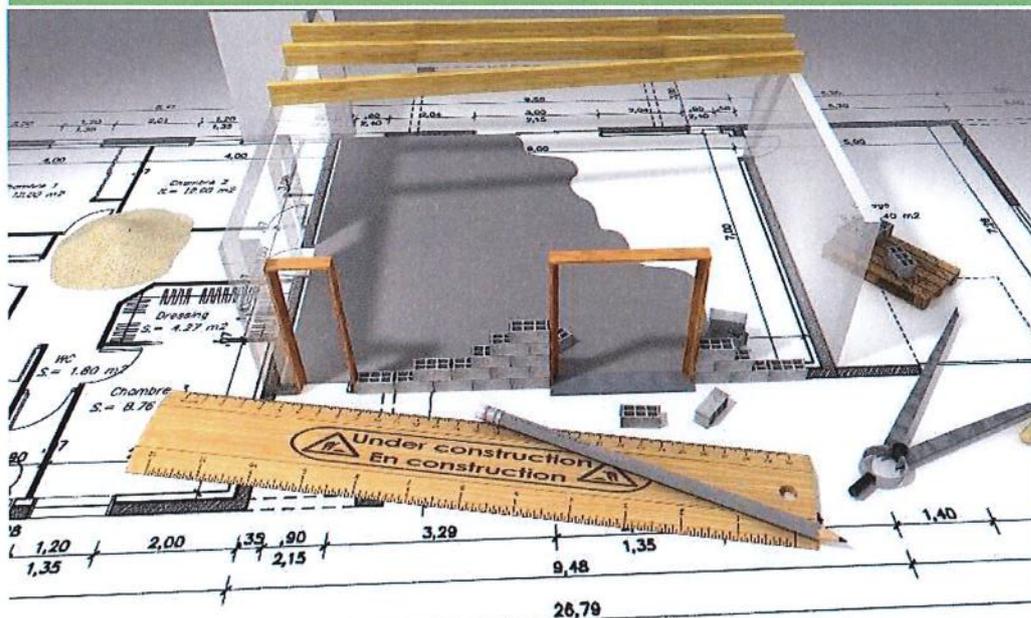
Il peut arriver également que des dossiers engendrent des coûts inhabituellement élevés pour la commune, affectant par-là, la couverture des coûts. Dans cette perspective, il peut être utile de prévoir une possibilité de facturation complémentaire.

COUR DES
COMPTES
CANTON DE VAUD



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

*Guide de bonnes pratiques pour la performance
des processus communaux*



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

Illustration de couverture : Jean-Paul Jandrain de Pixabay

IV. LA PERCEPTION DES ÉMOLUMENTS ADMINISTRATIFS

Les émoluments servent au financement des prestations mais rien n'oblige la commune à répercuter l'entier des coûts sur les constructeurs. La question du taux de couverture des coûts par les émoluments est d'ordre politique. Lorsque la politique tarifaire choisie conduit à un taux de couverture des coûts inférieur à 100%, cela implique qu'une partie des opérations est financée par d'autres moyens, en général l'impôt. Les bonnes pratiques énoncées abordent la question sous les angles de la conformité aux principes juridiques et de la bonne gestion de la police des constructions :

	Bonnes pratiques
Légalité et transparence	28. <u>Etablir un règlement spécifique</u> 29. <u>Appliquer strictement les tarifs en vigueur</u> 30. <u>Publier les tarifs des émoluments</u>
Politique tarifaire	31. <u>Baser les tarifs sur des données financières</u> 32. <u>Prévoir la refacturation des honoraires de spécialistes</u> 33. <u>Tenir compte des coûts externalisés pour la fixation des tarifs</u> 34. <u>Fixer des limites maximales aux émoluments</u> 35. <u>Définir les règles de calcul des émoluments</u>
Couverture des coûts	36. <u>Surveiller le taux de couverture des coûts des prestations</u> 37. <u>Contrôler la couverture des coûts des prestations fournies à d'autres communes</u>

28. ETABLIR UN RÈGLEMENT SPÉCIFIQUE

Se conformer aux exigences du principe de légalité

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, quant à elle, être déléguée à l'Exécutif.

Ces exigences font suite à un resserrement de la jurisprudence sur cette question. Ainsi, un tarif adopté par la Municipalité seule ou une brève disposition du Règlement sur les constructions ne sont plus suffisants pour fonder la perception des émoluments administratifs à moins que le règlement ne le prévoit

Un règlement-type sur les émoluments administratifs et contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions⁷ est mis à disposition par la DGTL. Le modèle proposé permet le respect des principes fixés par la jurisprudence, sachant que la fixation des tarifs doit être en lien avec les coûts effectifs de la police des constructions de la commune.

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.

⁷ Disponible sous : <https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/amenagement-du-territoire/outils-pour-amenager-le-territoire/documents-modeles/>

29. APPLIQUER STRICTEMENT LES TARIFS EN VIGUEUR

Eviter la contestation des émoluments

Les tarifs des émoluments administratifs doivent faire l'objet d'un règlement ou, si leur fixation est déléguée à la Municipalité, d'une décision municipale. Ils assurent l'égalité de traitement entre les constructeurs et sont le résultat d'une réflexion, à un moment donné, d'une politique tarifaire. L'application stricte des tarifs en vigueur assure la légalité des émoluments perçus. Un contrôle interne financier adapté doit être en place.

Une politique tarifaire doit permettre d'atteindre un certain degré de couverture des coûts. Or avec le temps, les tarifs peuvent ne plus être adaptés. Certaines prestations peuvent évoluer comme les objectifs de la commune. L'introduction de nouvelles exigences légales synonymes de contrôles additionnels de la part de la commune ou l'augmentation du nombre de prestations faiblement facturées peuvent entraîner une pression sur les ressources de la police des constructions.

Afin d'assurer la légalité des émoluments perçus et atteindre la couverture tarifaire escomptée, il ne faut pas adapter les tarifs sans procéder à une révision formelle. Cette démarche est plus longue si elle doit impliquer une révision réglementaire.

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.

30. PUBLIER LES TARIFS DES ÉMOLUMENTS

Assurer la transparence des tarifs pratiqués

Rien n'oblige les communes à publier spontanément leurs tarifs des émoluments administratifs. Il est possible à tout constructeur de les obtenir sur demande. Mais pour plus de transparence envers les citoyen·ne·s et les constructeurs, il est souhaitable qu'ils soient mis à leur disposition.

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

31. BASER LES TARIFS SUR DES DONNÉES FINANCIÈRES

Avoir une politique tarifaire raisonnée

Les émoluments sont perçus pour couvrir tout ou partie des 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. Or des informations financières devraient soutenir la décision politique.

Il y a plusieurs choix déterminants à faire lors de l'élaboration de la politique tarifaire de la commune :

- les prestations à facturer ou non ;
- le type de tarif (horaire ou forfaitaire) ;
- le montant des tarifs (chiffrage).

Une politique tarifaire unifiée, décidée par la Municipalité, est souhaitable pour assurer le pilotage de l'activité, quel que soit le nombre de services internes impliqués, il s'agit d'une seule et même prestation fournie par la commune au constructeur.

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.

32. PRÉVOIR LA REFACTURATION DES HONORAIRES DE SPÉCIALISTES

Favoriser une meilleure couverture des coûts

Vu la complexification de la législation du domaine de la construction, les communes recourent de plus en plus souvent à des spécialistes, que ce soit ponctuellement pour un dossier (p. ex. : avocat·e, géomètre), de manière récurrente pour l'exécution de certains contrôles (p. ex : contrôle des formulaires énergétiques) ou de tous les contrôles (p. ex : service technique intercommunal).

Pour pouvoir répercuter ces coûts sur les constructeurs, il convient de le prévoir dans le règlement relatif aux émoluments administratifs. De cette manière, les contrôles nécessaires effectués par des mandataires externes peuvent être couverts financièrement.

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

33. TENIR COMPTE DES COÛTS EXTERNALISÉS POUR LA FIXATION DES TARIFS

Ne pas compter à double

Pour autant que ce soit prévu par le règlement, les communes peuvent refacturer aux constructeurs le coût des spécialistes externes qu'elles mandatent dans le cadre des procédures d'octroi des permis de construire et/ou d'habiter (cf. bonne pratique n°31).

Si tel est le cas, le tarif de l'émolument administratif doit tenir compte de la facturation des éventuels contrôles externalisés de manière systématique (ex : Service technique intercommunal). Ce tarif doit refléter le coût des prestations fournies par la commune uniquement et non le coût total des prestations. Cela suppose notamment que l'émolument soit calculé en fonction des coûts effectifs de la commune et non, par exemple, aligné sur la pratique d'autres communes. Dans le cas contraire, le principe de l'équivalence entre les montants facturés aux constructeurs et l'ensemble des prestations fournies n'est pas respecté et pourrait être remis en cause (contestation de l'émolument facturé).

Lorsque des contrôles sont systématiquement externalisés (p. ex. : Service technique intercommunal) 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.

34. FIXER DES LIMITES MAXIMALES AUX ÉMOLUMENTS

Prévoir un garde-fou contre la facturation d'émoluments disproportionnés

Selon le principe 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 objective⁸ de la prestation fournie, sans pour autant représenter le coût exact de chaque opération individuelle. Dans une certaine mesure, une compensation entre les dossiers importants et les mineurs est autorisée tant que l'émolument facturé reste dans des limites du raisonnable, ce qui laisse, par exemple, la possibilité d'une tarification forfaitaire.

Il incombe à la commune de garantir que ce principe est respecté pour tout émolument facturé. La fixation d'un plafond pour les émoluments des diverses prestations fournies par la police des constructions constitue un bon garde-fou, qu'il s'agisse d'une taxe forfaitaire ou basée sur le temps consacré au dossier.

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.

⁸ 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 justifiant un traitement différent d'une situation similaire. 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.

35. DÉFINIR LES RÈGLES DE CALCUL DES ÉMOLUMENTS

Assurer la réalisation de la politique tarifaire et l'égalité de traitement

Des marges d'interprétation peuvent exister lorsqu'il s'agit d'appliquer les tarifs pour facturer les émoluments aux constructeurs. Cela peut provenir de la formulation imprécise des tarifs (p. ex : frais spéciaux). Dans le cas de tarifs horaires, cela peut aussi provenir de l'absence de règles unifiées définissant la manière de décompter le temps consacré aux dossiers (p. ex : au quart d'heure ou à la demi-heure).

Afin d'assurer la mise en œuvre de la politique tarifaire voulue par la Municipalité mais aussi l'égalité de traitement entre les dossiers, il convient de clarifier la manière dont les émoluments doivent être calculés.

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

36. SURVEILLER LE TAUX DE COUVERTURE DES COÛTS DES PRESTATIONS

Un outil de gestion

D'un point de vue juridique, le principe de la couverture des coûts définit que le montant total des émoluments facturés ne devrait pas dépasser 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. Cette forme de plafond vise à protéger le·la citoyen·ne de la perception d'un « impôt déguisé ». La commune doit être en mesure en tout temps de démontrer que ce principe est respecté.

Sous l'angle de la gestion de l'activité de police des constructions, la surveillance du degré de couverture des coûts des prestations par les émoluments administratifs permet de détecter si une adaptation des tarifs est nécessaire. La Municipalité devrait d'ailleurs se poser périodiquement la question de la pertinence des tarifs afin d'assurer une gestion active de la politique tarifaire de la commune.

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 (p. ex. en début de législature, par rapport à la politique tarifaire souhaitée par la Municipalité) ou selon les besoins (p. ex. : introduction de nouvelles exigences de contrôle) après avoir au préalable analysé les coûts, les gains d'efficience possibles et les pratiques de facturation.

37. CONTRÔLER LA COUVERTURE DES COÛTS DES PRESTATIONS FOURNIES À D'AUTRES COMMUNES

Ne pas faire supporter les coûts des prestations à sa propre commune

Lorsque la commune accepte de traiter des demandes de permis pour le compte d'une ou plusieurs autres, les montants facturés aux communes « clientes » devraient correspondre, en moyenne⁹, aux coûts des prestations fournies. Si la couverture est inférieure aux 100% des coûts, les citoyen·e·s paient avec leurs impôts le coût 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. Il convient dès lors de surveiller le taux de couverture de ces coûts pour pouvoir, le cas échéant, prendre des mesures correctrices.

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.

⁹ Des écarts de faible importance dus à la délimitation des exercices comptables et au mix de prestations rendues sont inévitables.