



Préavis n° 6 / 2023

RAPPORT DE LA MUNICIPALITÉ

AU CONSEIL COMMUNAL

concernant le

Règlement communal relatif aux émoluments administratifs et contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions



Monsieur le Président
Mesdames, Messieurs les Conseillers communaux,

I. Objet du présent préavis

Le présent préavis municipal vise à soumettre à l'approbation du Conseil communal un nouveau règlement relatif aux émoluments administratifs et contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions.

II. Contexte

Conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), il appartient aux communes de vérifier la conformité légale et réglementaire des demandes d'autorisation de construire, de gérer les procédures de mise à l'enquête, de délivrer les permis de construire, de s'assurer que les travaux exécutés sont conformes à l'autorisation donnée, de délivrer les permis d'utiliser ou d'habiter et de tenir à jour les statistiques en matière de construction ainsi que le registre des bâtiments.

Les communes sont habilitées dans ce cadre à prélever des émoluments pour toutes les demandes, autorisations, préavis en lien avec la police des constructions ainsi que pour toutes les décisions, prestations, expertises liées à une construction illicite.

Actuellement, ces émoluments se fondent sur le règlement communal sur les taxes perçues en matière de police des constructions adopté par la Municipalité le 27 février 1996 et approuvé par le Conseil d'Etat le 1^{er} mai 1996, soit il y a plus de vingt-cinq ans. Or, les pratiques et exigences juridiques, fiscales et procédurales relatives à la taxation dans le domaine de la police des constructions ont sensiblement évolué depuis lors. L'évolution du cadre législatif a par ailleurs entraîné une complexification technique croissante des dossiers de police de construction et une multiplication des contrôles incombant aux communes (défense-incendie, énergie, dangers naturels, etc.), avec pour conséquence un alourdissement considérable de la charge de travail du bureau technique communal chargé du traitement et du suivi de ces dossiers. Ces dernières années, le bureau technique constate en outre une multiplication des demandes de renseignement émanant de maîtres d'œuvre ou de mandataires voulant probablement s'épargner la lecture des règlements. Il observe également une augmentation du nombre de dossiers qui, après un premier examen, s'avèrent incomplets ou non conformes et qui doivent être repris et corrigés avant de lui être soumis à nouveau pour contrôle avant de pouvoir être transmis à la Municipalité pour autorisation. Enfin, il relève encore une augmentation des cas où les constructeurs entreprennent des travaux sans avoir préalablement sollicité l'autorisation de la Municipalité, modifient leur projet sans s'assurer qu'il demeure conforme à l'autorisation délivrée ou négligent les contrôles exigés à diverses étapes du chantier pour en vérifier la conformité. Ces divers manquements occasionnent une charge de travail importante pour la Municipalité et le bureau technique, contraints d'adresser aux constructeurs de nombreux courriers de relance pour connaître l'état des travaux, exiger et analyser des plans complémentaires d'exécution, organiser des visites sur place, etc.

Au vu de ces différentes évolutions, la Municipalité a estimé nécessaire de revoir le règlement communal sur les taxes perçues en matière de police des constructions, de manière à l'adapter aux exigences légales en matière de taxation et d'ajuster les tarifs à la charge de travail et aux frais occasionnés par le traitement et le suivi des dossiers.

La Municipalité a donc élaboré un projet de nouveau règlement communal en la matière, en se fondant sur le règlement-type proposé par le Canton et sur un examen comparatif des règlements adoptés récemment par diverses communes. Ce projet a été soumis à la Direction du territoire et du logement (DGTL) pour consultation préalable, qui a confirmé que celui-ci est conforme aux exigences légales et est susceptible d'être approuvé par le Département.

III. Exigences légales en matière de taxation

Les émoluments perçus en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions sont des taxes spéciales de nature fiscale (article 4 de la loi sur les impôts communaux). Ces dernières années, le Tribunal cantonal a précisé et resserré les exigences relatives à la perception de telles taxes. Ainsi, la perception d'émoluments en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions doit être établie selon des critères objectifs et respecter les principes suivants :

Le **principe de la légalité** exige que la perception des émoluments repose sur une base légale formelle, à savoir un règlement adopté par le Conseil communal et approuvé par le Département compétent, définissant au minimum :

- l'objet de l'émolument ;
- le cercle des personnes assujetties ;
- la base de calcul.

Le **principe de la couverture des coûts** exige que le produit total des émoluments perçus par la Commune en matière de police des constructions ne dépasse pas le montant global des charges de la Commune dans ce domaine. Ce principe fixe un seuil maximum et interdit ainsi à la Commune de réaliser un bénéfice, mais ne l'oblige pas à répercuter l'entier des coûts sur les constructeurs.

Selon le **principe de l'équivalence**, qui découle du principe de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire, le montant de chaque émolument doit être dans un rapport raisonnable avec la valeur objective de la prestation fournie, sans toutefois représenter le coût exact de chaque opération individuelle.

IV. Aspects financiers

En septembre 2021, la Cour des comptes du Canton de Vaud a publié un rapport d'audits 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. Détaillant de façon approfondie les conditions-cadres et les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter, ledit rapport consacre un chapitre à la perception des émoluments administratifs. La Cour des comptes y relève que les émoluments en matière de police des constructions sont des taxes causales perçues pour couvrir les coûts des prestations fournies par l'administration communale aux constructeurs. Si le principe juridique de la couverture des coûts fixe un plafond à ne pas dépasser (100%), aucun seuil minimum de couverture des coûts n'est imposé aux communes. Lorsque la politique tarifaire choisie conduit à un taux de couverture des coûts inférieur à 100%, cela implique qu'une partie des opérations demandées par des privés est financée par l'impôt.

Selon le Surveillant des prix de la Confédération, il est normal que la collectivité participe par le biais de l'impôt au financement des procédures en matière de police des constructions, car celles-ci servent également des objectifs d'intérêt public (sécurité, protection de l'environnement, paysage urbain, etc.) ; cette participation ne devrait toutefois pas excéder 20%. Un degré de couverture des coûts de 80% par les émoluments doit donc être l'objectif à atteindre.

En l'occurrence, un examen des comptes communaux sur les quatre dernières années révèle que les émoluments perçus en matière de police des constructions ne couvrent en moyenne que 29% des charges salariales des collaborateurs du bureau technique. Si l'on tient compte des autres charges de la Commune dans ce domaine (à savoir notamment les autres frais généraux du bureau technique, les honoraires et frais des spécialistes externes mandatés par la Commune pour contrôler l'implantation et l'élévation des bâtiments ainsi que le raccordement des canalisations, les frais d'abonnement au registre foncier ainsi que la participation à l'Inspection intercommunale des chantiers), le taux de couverture est inférieur à 25%.

La Municipalité estime dès lors qu'il convient de renforcer l'imputation des coûts à la charge des constructeurs et de réduire ainsi la part financée par les contribuables. Pour ce faire, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le projet de nouveau règlement :

- précise et étend la liste des prestations donnant lieu à la perception d'un émolument ;
- introduit un nouveau mode de calcul des tarifs ;
- prévoit la refacturation des frais de mandataires.

Conformément au règlement-type proposé par le Canton, le projet de nouveau règlement prévoit en outre que, lorsqu'un propriétaire est dans l'impossibilité d'aménager sur son fonds les places de stationnement exigées conformément au règlement communal sur l'aménagement du territoire et les constructions, la Municipalité peut l'en dispenser moyennant le versement d'une contribution de remplacement.

V. Présentation des principaux changements apportés par le projet de nouveau règlement

a) Prestations soumises à émolument

Dans son rapport de 2021, la Cour des comptes relève que 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 concernées, l'impact sur la couverture des coûts peut être considérable.

- Le règlement de 1996 soumet à émolument l'octroi ou le refus du permis de construire et sa prolongation, l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser, l'octroi d'une autorisation d'utilisation temporaire du domaine public (fouille ou dépôt) ainsi que l'octroi d'une autorisation d'installation d'une citerne à hydrocarbure.
- Le projet de nouveau règlement précise et étend la liste des prestations donnant lieu à émolument, en y incluant notamment l'examen préalable d'avant-projets, les conseils et renseignements divers, l'octroi ou le refus d'une dispense d'autorisation ou encore la détermination municipale relative à un remaniement parcellaire.

b) Mode de calcul des tarifs

Pour respecter les principes tarifaires mentionnés sous chiffre III ci-dessus, le Canton exige que le règlement prévoit une taxe fixe, une taxe proportionnelle (principe de la couverture des coûts) et un montant maximal (principe de l'équivalence).

La **taxe fixe** vise à couvrir les frais de constitution et de liquidation du dossier, à savoir la saisie et l'enregistrement du dossier dans le système de gestion électronique des documents, la création d'un dossier physique et son archivage.

- Selon le règlement de 1996, une taxe fixe unique de CHF 100.- est perçue lors de la délivrance de permis de construire dispensés d'enquête.
- Le projet de nouveau règlement prévoit une taxe fixe déterminée pour chaque type de prestation ou décision, le montant de ladite taxe variant de CHF 100.- pour l'octroi ou le refus d'une dispense d'autorisation engendrant moins de frais administratifs à CHF 300.- pour l'octroi ou le refus d'un permis de construire ou de démolir après enquête publique.

La **taxe proportionnelle** vise à couvrir les frais d'examen et de suivi du dossier et les contrôles effectués sur le terrain (principe de la couverture des coûts).

- Le règlement de 1996 prévoit la perception d'une taxe proportionnelle uniquement pour le traitement et le suivi des projets de construction devant être soumis à l'enquête publique. Ladite taxe est fixée en ‰ de la valeur indexée de l'estimation d'assurance-incendie des bâtiments et de leurs annexes ou, pour les constructions non-soumises à l'assurance-incendie, sur le coût des travaux estimé par le propriétaire du fonds ou son mandataire selon le code des frais de la construction (CFC).

Elle est facturée de la manière suivante :

- 0,5 ‰ lors du refus d'un permis de construire avant l'enquête publique
- 1,5 ‰ lors du refus d'un permis de construire après l'enquête publique
- 2,5‰ lors de l'octroi d'un permis de construire après l'enquête publique
- 0,5‰ lors de l'octroi d'un permis d'habiter ou d'utiliser (une éventuelle facture corrective étant établie à réception de la valeur ECA du bâtiment).

Selon la Cour des comptes, le tarif basé sur le coût de construction 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.

- Le projet de nouveau règlement prévoit de percevoir une taxe proportionnelle, calculée sur la base d'un tarif horaire de CHF 150.-, pour toutes les prestations ou décisions rendues par les services communaux dans le cadre de la police des constructions.

L'application d'un tarif horaire permet de prendre en compte le temps effectivement passé par les services communaux sur chaque demande, y compris les simples demandes de renseignements ou les demandes d'examen préalable, et permet ainsi de facturer un émolument fixé au plus juste pour chaque prestation fournie. Un dossier simple ou bien préparé coûtera ainsi moins cher au requérant qu'un dossier complexe ou mal préparé.

Le **montant maximal** vise à s'assurer que l'émolument perçu ne soit pas disproportionné (principe de l'équivalence)

- Selon le règlement actuel, le montant maximal de l'émolument perçu pour le traitement et le suivi des projets de construction devant être soumis à l'enquête publique se confond avec la taxe proportionnelle fixée en ‰ de la valeur ECA du bâtiment. Quant aux projets pouvant être dispensés d'enquête publique, le montant maximal correspond à la taxe fixe unique de CHF 100.- prévue pour le traitement de ces dossiers.

- Le projet de nouveau règlement propose de fixer, pour chaque type d'acte un montant maximal variant de CHF 1'000.- pour l'octroi ou le refus d'une dispense d'autorisation à CHF 15'000.- pour l'octroi d'un permis de construire après enquête publique.

c) Frais de mandataires

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de 2021, vu la complexification du domaine, les communes recourent de plus en plus souvent à des spécialistes, que ce soit ponctuellement pour un dossier (par exemple avocat, urbaniste, ingénieur) ou de manière récurrente pour l'exécution de certains contrôles (par exemple les contrôles d'implantation et d'élévation des bâtiments ou les contrôles de raccordement des canalisations). Pour pouvoir répercuter ces coûts sur les constructeurs, il convient de le prévoir dans le règlement. De cette manière, les contrôles requis peuvent être couverts financièrement.

- Le règlement de 1996 ne contient pas de dispositions permettant de refacturer aux constructeurs les honoraires et frais des spécialistes externes.
- Le projet de nouveau règlement prévoit que, lorsque l'étude d'un projet ou sa surveillance de sa réalisation entraînent pour l'administration des dépenses annexes ou nécessitent le recours à un spécialiste tel qu'avocat, ingénieur-conseil, architecte ou urbaniste, les honoraires du spécialiste sont ajoutés aux émoluments et facturés à l'auteur de la demande au prix coûtant. Le choix du spécialiste est du ressort de la Municipalité.

Il prévoit également la refacturation des honoraires du spécialiste mandaté par la Municipalité pour contrôler le raccordement des canalisations des nouvelles constructions, ou des bâtiments agrandis, surélevés ou transformés.

Enfin, il prévoit que, lorsque le requérant ne fournit pas les contrôles d'implantation et d'élévation requis à la Municipalité et que celle-ci se voit dans l'obligation de mandater elle-même un géomètre officiel pour faire procéder à ces contrôles, les honoraires dudit géomètre sont ajoutés aux émoluments et facturés au requérant au prix coûtant.

d) Contributions de remplacement

Conformément à l'article 40a du Règlement d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC) et l'article 47 du Règlement communal sur l'aménagement du territoire et les constructions (RAC), la Municipalité impose aux propriétaires le nombre de places minimales de stationnement en fonction des caractéristiques des nouvelles constructions et en accord avec les normes professionnelles reconnues (norme SN 640-400 de l'Union des professionnels de la route).

Suivant le règlement-type proposé par le Canton, le projet de nouveau règlement prévoit que, dans le cas où un propriétaire se trouve dans l'impossibilité de construire sur son fonds tout ou partie des places imposées, la Municipalité peut, selon les circonstances, l'exonérer totalement ou partiellement de cette obligation, moyennant versement d'une contribution compensatoire.

Après un examen comparatif de divers règlements communaux récemment adoptés et une estimation du coût de construction d'une place de stationnement sur le territoire communal, le projet de nouveau règlement propose de fixer le montant de la contribution par place de stationnement à CHF 20'000.-.

Selon le projet de nouveau règlement, les montants ainsi perçus à titre de contribution de remplacement seront affectés à la mobilité et un fonds spécial sera créé à cet effet.

VI. Conclusions

Fondé sur ce qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Conseillers communaux, de prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal

- vu le rapport de la Municipalité (préavis n° 6 / 2023),
- ouï le rapport de la Commission d'urbanisme et de l'environnement,
- ouï le rapport de la Commission des finances,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide

1. d'adopter le nouveau règlement communal relatif aux émoluments administratifs et contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions annexé au présent préavis ;
2. de charger la Municipalité de soumettre le nouveau règlement communal relatif aux émoluments administratifs et contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions à l'approbation de la Cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport ;
3. de charger la Municipalité de créer, dans le groupe 9280 Fonds alimentés par des recettes affectées, un nouveau compte de réserve attribué à la mobilité, qui figurera au bilan sous n° 9280.5 et qui sera alimenté par les contributions de remplacement perçues par la Commune conformément aux articles 8 et 9 du règlement communal relatif aux émoluments administratifs et contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE
Le Syndic  Secrétaire

Serge Roy  Mille Bergmann

Jouxens-Mézery, 18 août 2023.

Délégué de la Municipalité : M. Bernard Freemantle

Adopté par la Municipalité dans sa séance du 22 août 2023.

Annexes :

1. Projet de nouveau règlement communal relatif aux émoluments administratifs et contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions
2. Règlement communal sur les taxes perçues en matière de police des constructions adopté par la Municipalité le 27 février 1996 et approuvé par le Conseil d'Etat le 1^{er} mai 1996
3. Exemples comparatifs de taxation selon le règlement de 1996 et le projet de nouveau règlement