



Nouveau règlement concernant les taxes perçues en matière de permis de construire, d'habiter et d'utiliser, et autres prestations analogues en matière de construction

Préavis N° 2024 / 27

Lausanne, le 20 juin 2024

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Le présent préavis vise à mettre en application les recommandations de la Cour des comptes dans son rapport d'audit N° 49 du 31 janvier 2019 (Audit de la performance des processus d'octroi des permis de construire et d'habiter ou d'utiliser en zone à bâtir et des émoluments y relatifs), en révisant le règlement concernant les taxes et émoluments administratifs en matière de constructions.

En effet, la Cour des comptes a relevé la nécessité d'optimiser les tarifs des émoluments administratifs à Lausanne, de façon à assurer une meilleure couverture des coûts par les bénéficiaires des prestations, et à se mettre en conformité avec l'évolution de la jurisprudence. Par ailleurs, la révision de la réglementation communale, qui date de 2010, a aussi pour but de s'aligner sur les pratiques cantonales en la matière et de s'adapter à la réalité des tâches liées à l'octroi des autorisations de construire.

Le nouveau règlement a pour objet la perception des émoluments administratifs en matière de permis de construire, de demandes de travaux non soumis à permis de construire, de permis d'habiter et d'utiliser, de prestations liées à l'hygiène et la salubrité des constructions, ainsi que d'autres actes relatifs au suivi des travaux de constructions, sous réserve des autres tarifs communaux en matière de constructions. Son établissement est de compétence communale en lien avec les différentes bases légales suivantes.

En premier lieu, la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC), qui octroie aux autorités communales le droit de fixer des contributions et taxes pour les prestations qu'elles effectuent dans la limite de leurs attributions. La loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom) qui précise à son article 4 que les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations. La loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, article 6) et le règlement d'application du 19 septembre 1986 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC), qui prévoient que les communes perçoivent des émoluments des propriétaires pour des prestations liées à la police des constructions.

Ce règlement soumis à l'approbation du Conseil communal précise quel en sera le cercle des assujettis et les différentes modalités d'applications.

Le présent préavis participe à la mise en œuvre des objectifs suivants du programme de législature :

1. Un développement urbain & des logements de qualité
14. Une administration exemplaire

2. Objet du préavis

Le présent préavis a pour but d'approuver le nouveau règlement concernant les taxes perçues en matière de permis de construire, d'habiter, et autres prestations analogues en matière de construction. Celui-ci remplace l'actuel règlement des taxes et émoluments perçus par la Ville de Lausanne pour les permis de construire, de transformer, d'habiter et d'utiliser du 7 avril 2010, entré en vigueur le 27 mai 2010.

Ce nouveau règlement permettra de :

- mettre en œuvre la recommandation n°5 de la Cour des comptes, dans son rapport d'audit N° 49 du 31 janvier 2019, en optimisant la politique tarifaire ;
- mettre en place une tarification s'appuyant davantage sur la prestation délivrée par l'administration (temps passé sur les dossiers) ;
- mettre en place une tarification alignée sur la jurisprudence, les pratiques cantonales et communales actuelles et les principes juridiques applicables ;
- améliorer le taux de couverture des coûts des prestations de l'Office des permis de construire.

3. Tarif actuel

L'activité de l'Office des permis de construire (OPC), rattaché au Service de l'urbanisme, comprend différentes prestations, principalement l'analyse préalable d'avant-projets de construction, la délivrance de permis de construire, le suivi d'exécution des travaux dans les domaines de compétences de la Ville et la délivrance des permis d'habiter ou d'utiliser.

Ces prestations sont facturées selon le règlement actuel, en vigueur depuis le 27 mai 2010. Les émoluments sont basés sur des tarifs forfaitaires, avec des minimas et des maximas.

Les tarifs sont fixés selon le tableau ci-après. L'émolument pour un permis de construire est aujourd'hui calculé sur la base du coût de construction (Code des frais de constructions – CFC 2) annoncé par le requérant, selon un pourcentage qui diffère en fonction de la destination de l'ouvrage. Les émoluments relatifs au permis d'habiter ou d'utiliser, d'abandon de projet, de refus de délivrer un permis de construire, etc, découlent de l'émolument prévu pour l'obtention du permis de construire.

1.	Permis de construire et de transformer - logement - autres constructions	- 1.3 0/00 du coût « CFC2 » de la construction / minimum 300.- - 2.6 0/00 du coût « CFC2 » de la construction / minimum 300.-
2.	Demande préalable pour l'obtention d'un permis de construire	- 30 % de la taxe prévue au point 1 - Minima : identiques à ceux indiqués au point 1 - Maximum : 900.- - Réserve : lorsqu'une demande préalable nécessite un examen particulièrement long ou complexe, l'émolument sera fixé de cas en cas, mais ne dépassera en aucun cas la somme de 3'000 francs.
3.	Refus du permis de construire	- 50 % de la taxe prévue au point 1 - Minima : identiques à ceux indiqués au point 1
4.	Retrait d'un dossier en cours d'examen	- 50 % de la taxe prévue au point 1 - Minima : identiques à ceux indiqués au point 1
5.	Prolongation du permis de construire	- 5 % de la taxe prévue au point 1 - Minima : identiques à ceux indiqués au point 1

6.	Permis d'habiter	<ul style="list-style-type: none"> - 10 % de la taxe prélevée lors de la délivrance du permis de construire - Minimum : 150 francs - Maximum : 2'500 francs
----	-------------------------	--

Tableau 1 : tarifs selon règlement du 27 mai 2010.

4. Constats sur le règlement actuel

4.1 Principaux constats de la Cour des comptes

Dans son rapport n° 49 du 31 janvier 2019, la Cour des comptes a recommandé d'optimiser la politique tarifaire en matière d'émoluments.

Elle relevait en particulier le besoin de s'aligner sur les dernières évolutions de la jurisprudence, en précisant davantage l'objet de l'émolument, le cercle des personnes assujetties, ainsi que la base de calcul dans la base légale.

Par ailleurs, la Cour des comptes a mis en évidence que la part des coûts financée par les bénéficiaires des prestations est insuffisante. Selon ses calculs, avec un taux de couverture inférieur à 50%, la collectivité finance par l'impôt la plus grande partie du coût des prestations de police des constructions.

Elle relève enfin que la politique tarifaire de 2010 n'est plus en phase avec les coûts effectifs globaux des processus actuels, ainsi qu'aux ressources consacrées aux travaux de minime importance, pour lesquels aucun émolument n'est perçu (ce qui explique en partie la faible couverture).

4.2 Disparité entre la prestation délivrée et la tarification appliquée

L'application de la grille tarifaire actuelle génère des disparités entre la prestation délivrée et la tarification appliquée.

En effet, les émoluments prélevés ne tiennent pas compte de la prestation effectivement délivrée et du temps consacré au dossier. L'émolument pour le permis de construire est en effet actuellement fixé en fonction du coût et de la nature de la construction : les projets dont le coût de construction est élevé sont ainsi davantage taxés, d'autant plus si l'affectation prévue n'est pas du logement (tertiaire, commerce, mais aussi écoles, hôpitaux, etc.).

Cette disparité se constate également dans le cadre du suivi des chantiers. Certains chantiers peuvent nécessiter plusieurs contrôles et, par conséquent, un travail plus important. Ils ne feront cependant l'objet que d'un émolument unique, comme pour les suivis simples et non-problématiques.

4.3 Absence d'émolument pour les prestations liées aux « Demandes de travaux »

Outre les prestations mentionnées précédemment, l'OPC traite également les demandes relatives aux travaux de minime importance ne nécessitant pas de permis de construire, nommées « Demandes de travaux » (travaux non soumis à autorisation). Cette prestation ne fait cependant pas l'objet d'un émolument, alors qu'elle représente une part prépondérante dans la charge de travail de l'OPC.

En effet, cette procédure est plus largement appliquée depuis le rapport de la Cour des comptes ; elle permet de proposer un processus plus efficient et plus rapide à la population, pour des projets de peu d'enjeux. Le nombre de demandes déposées auprès de l'OPC est donc en constante augmentation, comme le montre le tableau suivant, pour les années 2019 à 2023. La proportion des affaires déposées sous la forme de demandes de travaux est également en forte croissance ; elle représente désormais la majorité des affaires soumises (44% du total des affaires soumises en demandes de travaux en 2019, contre 57% en 2023).

Années	2019	2020	2021	2022	2023
Nouveaux permis de construire ou permis complémentaires	425	412	387	383	474
constructions nouvelles (villas, immeubles d'habitation, administratifs et commerciaux, garages enterrés)	31	42	44	25	62
petites constructions (garages-boxes, couverts, pavillons, installations techniques, etc.)	72	43	32	66	107
transformations (y compris changement d'affectation)	233	239	189	190	218
aménagements extérieurs	54	54	80	69	38
démolitions sans reconstruction	3	1	2	3	1
permis de construire complémentaires	32	33	40	30	48
Demandes de travaux (rénovation, réfection, autres)	337	341	471	518	618
Total des demandes déposées à l'OPC	762	753	858	901	1'092

Tableau 2 : demandes déposées à l'OPC pour les années 2019 à 2023, avec distinction des demandes de permis de construire et des demandes de travaux (dispenses d'autorisations)

La proportion des travaux non soumis à autorisation devrait encore s'accroître à l'avenir. En effet, afin de faciliter et d'accélérer certaines démarches, notamment pour répondre plus rapidement aux besoins de la transition énergétique, les autorités encouragent la mise en place de procédures facilitées. En 2024, le Canton a notamment mis en œuvre la simplification des démarches pour l'installation de pompes à chaleur (PAC) air/air et air/eau, en les dispensant de la procédure de demande de permis de construire.

Si ce type de modifications permet d'alléger les démarches administratives pour les propriétaires et réaliser la plupart des travaux de rénovation et de réfections mineurs rapidement, sans passer par une procédure de permis de construire, elles nécessitent néanmoins un travail administratif de la part de l'OPC. Avant de confirmer une dispense d'autorisation, une analyse est en effet nécessaire pour vérifier que les critères de dispense sont réunis, au sens des articles 68a et 68c du RLATC.

5. Principes légaux pour la fixation des émoluments et mise en application

Les émoluments et taxes liés aux autorisations de construire sont des contributions causales, c'est-à-dire exigées en contrepartie d'une prestation de l'administration. Les principes applicables à la fixation des émoluments et taxes sont le principe de la couverture des coûts, le principe de l'équivalence des prestations, et le principe de la légalité :

- selon le principe de la couverture des coûts, le produit total des taxes ne doit pas dépasser le montant global des frais que la collectivité a encourus ;
- selon le principe de l'équivalence, l'importance des différentes taxes doit demeurer dans un rapport convenable avec la prestation fournie par la collectivité publique ;
- enfin, le principe de la légalité demande que toute contribution soit d'abord délimitée dans une norme juridique.

Ainsi, la taxe ne doit pas être disproportionnée par rapport à la valeur objective de la prestation et doit demeurer raisonnable.

Pour respecter ces principes, le présent règlement prévoit une taxe fixe, ainsi qu'une taxe proportionnelle calculée sur la base d'un tarif horaire (principe de la couverture des coûts) :

- la taxe fixe couvre les frais de constitution du dossier et également les frais de matériel (équipement de bureau, programmes informatiques, etc.). Elle dépend du type d'acte administratif ;
- pour la taxe proportionnelle, un tarif horaire unique moyen de 140.- / heure est appliqué pour les prestations relatives à l'examen des demandes en matière de permis de construire et de suivi des chantiers, quelle que soit la fonction et la formation de la ou des personnes traitant le dossier.

6. Règlement

Règlement concernant les taxes perçues en matière de permis de construire, d'habiter et d'utiliser, et autres prestations analogues en matière de construction

Art. 1 – Objet

- ¹ Le présent règlement a pour objet la perception des émoluments administratifs en matière de permis de construire, d'annonces de travaux non soumis à permis de construire, de permis d'habiter et d'utiliser, de prestations liées à l'hygiène et à la salubrité des bâtiments, ainsi que d'autres actes relatifs au suivi des travaux de constructions, sous réserve des autres tarifs communaux en matière de constructions.
- ² Il détermine le cercle des assujettis, l'objet, le mode de calcul et le montant des émoluments et des taxes.

Art. 2 – Définitions

Le terme « construction » désigne les travaux de construction, de démolition, de reconstruction, de transformation, d'agrandissement, de réfection et d'exploitation de matériaux ainsi que tous les autres travaux soumis ou non à une autorisation, qu'elle soit provisoire ou définitive, principale ou complémentaire, complète ou partielle.

Art. 3 – Cercle des personnes assujetties

- ¹ Les émoluments et les taxes sont dus par la personne qui requiert une ou plusieurs prestations communales désignées à l'article 5 et 6.
- ² Ils sont dus également par la personne qui, y compris en violation du droit, occasionne des mesures de police des constructions, singulièrement par la personne propriétaire d'un terrain ou d'un bâtiment qui crée ou tolère un état nécessitant de telles mesures. En particulier, en cas de demande d'intervention émanant d'un locataire, les frais sont facturés au propriétaire du bâtiment si l'intervention était nécessaire.

Art. 4 – Mode de calcul

- ¹ L'émolument se compose d'une taxe fixe et, cas échéant, d'une taxe proportionnelle.
- ² La taxe fixe couvre les frais de constitution et de liquidation du dossier.
- ³ La taxe proportionnelle comprend les frais d'examen du dossier et les contrôles effectués sur le terrain. Elle se calcule sur la base d'un tarif horaire de CHF 140.- par heure entamée. Au besoin, la Municipalité pourra adapter ce tarif horaire selon l'évolution de l'indice national des prix à la consommation (IPC) et modifier le présent article dans cette mesure.
- ⁴ Lorsqu'une taxe proportionnelle est ajoutée, la taxe fixe est présumée couvrir les trois premières heures de travail.
- ⁵ Les émoluments perçus dans le cadre d'une analyse préalable peuvent être déduits lors de l'octroi d'un permis de construire définitif, si la demande y relative a été déposée dans les six mois suivant l'envoi du rapport d'analyse de la Municipalité.
- ⁶ Il peut être renoncé à tout ou partie des émoluments dus si leur perception représente un montant excessif au vu des circonstances du cas d'espèce.
- ⁷ La TVA éventuelle et les autres émoluments communaux, cantonaux, voire fédéraux seront facturés en sus des taxes et émoluments prévus dans le présent règlement.

Art. 5 – Frais de mandataires et frais annexes

- ¹ Si la complexité du dossier nécessite le concours d'une personne spécialiste, tel qu'ingénieur-e -conseil, architecte et urbaniste, y compris sous forme d'examen par une commission constituée, les honoraires pour les services des spécialistes seront ajoutés et portés à la charge de la personne requérante.
- ² Les frais annexes, non compris dans la taxe fixe, notamment les frais d'insertion et de publication d'avis d'enquête ainsi que la fourniture d'un panneau d'enquête, sont facturés au prix coûtant.

³ Les coûts liés à des mesures exécutées par substitution seront intégralement pris en charge par la personne assujettie.

Art. 6 – Prestations soumises à émoluments et taxes

Les émoluments et taxes prélevées sont les suivants :

Types d'actes	Taxe fixe	Taxe proportionnelle
Demande d'analyse préalable pour l'obtention d'un permis de construire	CHF 300.-	Au tarif horaire*
Octroi de permis de construire, de transformer, de démolir ou autorisation préalable d'implantation	CHF 400.-	Au tarif horaire*
Refus du permis de construire	CHF 400.-	Au tarif horaire*
Retrait ou abandon d'un dossier en cours d'examen, pour le travail accompli	CHF 400.-	Au tarif horaire*
Prolongation de la validité d'un permis de construire	CHF 300.-	Pas applicable
Examen pour l'octroi du permis d'habiter/d'utiliser	CHF 400.-	Au tarif horaire*
Annonce de travaux non soumis à permis de construire	CHF 150.-	Pas applicable
Arrêt de travaux, dénonciation à la Préfecture du district, ordre de remise en état, retrait du permis d'habiter ou d'utiliser	CHF 400.-	Au tarif horaire*
Octroi ou refus de l'attestation de conformité des locaux en vue de la délivrance des plaques professionnelles (plaques de garage)	CHF 400.-	Au tarif horaire*
Visite liée à l'hygiène et la salubrité des constructions	CHF 300.-	Au tarif horaire*
Prestations particulières non comprises dans celles citées ci-dessus	CHF 300.-	Au tarif horaire*

* Selon le tarif fixé à l'article 4, troisième alinéa.

Art. 7 – Perception

Sur délégation municipale, le service accomplissant les prestations énoncées à l'article précédent, percevra les émoluments qui découlent du présent règlement.

Art. 8 – Exigibilité

¹ L'émolument administratif est exigible dès les prestations accomplies.

² Lorsqu'une échéance est fixée, toute contribution non payée porte un intérêt moratoire de 5 %.

³ Les émoluments sont dus indépendamment de l'issue de la mesure qui a provoqué l'assujettissement. Ils sont notamment exigibles même si la mesure n'aboutit à aucune décision ou si elle débouche sur une décision négative ou annulée par une autorité judiciaire.

Art. 9 – Voies de droit

¹ 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 la

Commission permanente de recours en matière d'impôts communaux et de taxes spéciales.

² 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.

Art. 10 – Abrogation

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

Art. 11 – Entrée en vigueur

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

7. Procédure

Le projet de règlement a été soumis à l'examen préalable du Canton en date du 1^{er} juin 2023, conformément à l'article 94 de la loi du 28 février 1956 sur les communes. Celui-ci a confirmé en date du 6 juillet 2023 que le règlement était susceptible d'être soumis à l'approbation de la Cheffe du Département.

Certaines modifications ayant été apportées au règlement, le projet a fait l'objet d'un examen complémentaire le 13 septembre 2023. Le Canton a confirmé à nouveau son accord en date du 14 décembre 2023.

8. Impact sur le climat et le développement durable

Le règlement proposé dans le cadre de ce préavis contribue au développement durable, en visant à mettre en place une meilleure couverture des coûts et un mode de facturation plus équitable pour les usagers-ères de l'administration.

Le nouveau règlement génèrera des recettes supplémentaires, contribuant à l'amélioration des finances publiques et à la limitation de la charge de l'endettement pour la collectivité.

9. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

Ce préavis n'a aucun impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap.

10. Aspects financiers

10.1 Incidences sur le budget d'investissement

Ce préavis n'a pas d'incidence sur le budget d'investissement de la Ville.

10.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Charges de personnel						0
Charges d'exploitation						0
Charges d'intérêts						0
Amortissements						0
Total charges suppl.	0	0	0	0	0	0
Diminution de charges						0
Revenus	0	-350	-350	-350	-350	-1400
Total net	0	-350	-350	-350	-350	-1400

La mise œuvre du nouveau règlement sur les émoluments devrait permettre de dégager un revenu supplémentaire estimé à environ CHF 350'000.- par an, dès son entrée en vigueur prévue pour 2025. Cette estimation est toutefois très aléatoire en fonction du nombre de permis de construire traités.

Les nouveaux revenus seront générés essentiellement par la perception d'émoluments pour le traitement des permis de construire et la délivrance de permis d'habiter et d'utiliser. Au vu du nombre croissant d'annonces de travaux, la perception d'émoluments pour ce type de prestations (actuellement non facturées) générera également des revenus supplémentaires.

11. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2024/27 de la Municipalité, du 20 juin 2024 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'approuver le règlement concernant les taxes perçues en matière de permis de construire, d'habiter et d'utiliser, et autres prestations analogues en matière de construction.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter