



Préavis municipal n° 03 – 2026

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

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

Introduction

Le préavis municipal n°03 – 2026 a été porté à l'ordre du jour de la séance du Conseil communal du 16 juin 2026. Lors de la discussion relative à ce préavis, quelques précisions d'ordre juridique ont été portées à l'attention de la Municipalité. Au vu de la pertinence des propositions formulées, la Municipalité a décidé de retirer le préavis avant que celui-ci ne soit soumis au vote. Les modifications apportées au règlement figurent en couleur dans l'annexe intitulée « Evolution du règlement concernant les émoluments administratifs et les contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de constructions » permettant ainsi de les identifier aisément.

Préambule

En matière d'aménagement du territoire et de police des constructions, les communes sont compétentes pour prélever différentes taxes et émoluments. Le préavis municipal n° 03 – 2026 a pour but de présenter, en vue de son adoption par le Conseil communal, le nouveau règlement concernant les émoluments administratifs et les contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de constructions, adapté aux activités des services techniques et correspondant aux nouvelles exigences en la matière.

Le règlement en vigueur sur les taxes perçues en matière de police des constructions date de 1986 et il n'est plus adapté à la situation actuelle. Il faut en effet relever que le montant des émoluments est demeuré inchangé depuis cette date. Les pratiques et exigences juridiques et procédurales en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions ont évolué de manière significative, notamment cette dernière décennie. Ainsi, la Municipalité estime aujourd'hui nécessaire d'établir un nouveau règlement et de revoir la tarification en matière de permis de construire et autres autorisations.

La récente approbation du Plan d'Affectation Communal (PACom) et de son règlement (RPACom) par le Conseil communal est un argument de plus pour actualiser ce règlement qui, dans tous les cas sera abrogé avec l'entrée en vigueur du RPACom.

Contexte actuel

Toute demande de permis de construire sur le territoire communal fait d'abord l'objet d'un examen de la part du service technique communal. Il faut relever qu'une partie du contrôle technique d'une demande est souvent partiellement déléguée à un architecte conseil.

La procédure se poursuit auprès de la Centrale cantonale des autorisations en matière de construction (CAMAC), pour circulation interne auprès des services de l'État concernés ainsi que la mise à l'enquête publique si nécessaire. La gestion des oppositions intervient ensuite.

Chaque année, un petit nombre de dossiers nécessite 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 ou refuser le permis de construire.

Pour l'administration communale, le travail nécessaire jusqu'à la délivrance d'un permis de construire comprend :

- Conseil lors de l'élaboration du projet entre les services et l'architecte ;
- Coordination pour la préparation du dossier ;
- Examen de conformité au cadre légal en vigueur, communal et cantonal ;
- Suivi administratif et mise à l'enquête publique ;
- Délivrance du permis de construire ;
- Surveillance des chantiers ;
- Délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser, visite sur place.

Des émoluments sont à l'heure actuelle perçus lors de la délivrance des permis de construire et d'habiter/utiliser pour couvrir les frais administratifs de la Commune. 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 2). L'émolument perçu actuellement correspond à 1 « pour mille » de la valeur indiquée. Ainsi, pour des travaux d'une valeur prévue de CHF 1'000'000, l'émolument est de CHF 1'000.-.

Objectifs du nouveau règlement

Actuellement, en matière de taxes, la jurisprudence en matière fiscale est de plus en plus stricte concernant l'exigence d'une base légale ou réglementaire et le respect des principes de couverture des coûts et d'équivalence. En matière d'aménagement du territoire, le Canton exige non seulement que le règlement détermine le cercle des assujettis, les actes soumis à émolument mais également le montant de ceux-ci. Les émoluments prélevés en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions sont des taxes de nature fiscale (art. 4 loi sur les impôts communaux - LCom).

Ils sont prélevés en contrepartie de prestations déterminées et doivent être établis selon des critères objectifs. En outre, leur montant doit être en rapport avec la valeur de la prestation fournie par l'administration. Juridiquement, ces émoluments doivent impérativement respecter les principes de :

- couverture des coûts, à savoir que le produit total des taxes ne doit pas dépasser le montant global des frais que la collectivité a encourus ;
- équivalence, à savoir que la taxe doit être dans un rapport convenable avec la prestation fournie par la collectivité à l'assujetti, expression du principe de proportionnalité.

La taxe ne doit donc pas être disproportionnée par rapport à la valeur objective de la prestation et doit demeurer raisonnable. Pour respecter ces principes, le règlement doit prévoir une taxe fixe et une taxe proportionnelle.

Sur le principe, l'émolument se compose donc d'une taxe fixe, d'une taxe proportionnelle et de frais spéciaux. La taxe fixe est destinée à couvrir les frais de constitution et de liquidation du dossier alors que la taxe proportionnelle se rapporte aux frais d'examen du dossier et aux contrôles effectués.

La taxe proportionnelle peut être exprimée en « pour mille » du coût de construction, comme c'est le cas actuellement, ou en fonction du nombre d'heures nécessaires au traitement du dossier. La Municipalité a fait le choix d'une taxe proportionnelle décomptée en fonction des heures de traitement d'un dossier.

La révision de ce règlement permettra une meilleure égalité de traitement entre les différents dossiers. En effet, les dossiers complets, comprenant tous les documents nécessaires et avec des plans à jour, sont traités et analysés rapidement et bénéficieront donc d'un émolument réduit. A contrario, les dossiers lacunaires, qui demandent un travail plus conséquent pour notre administration, verront l'émolument augmenter en fonction du nombre d'heures effectuées. Le portail Permiz, que nous utilisons pour le suivi des dossiers de construction, permet une imputation des heures, facilitant ainsi la facturation à chaque étape.

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. 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 le cadre de ce préavis. Les recommandations de ce chapitre sont reproduites de façon synthétique ci-après¹ :

¹ Guide de bonnes pratiques communales, septembre 2021, pp. 34-44

N°	Recommandation de la Cour des comptes	Réponse de la Municipalité
28	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.	Objet du préavis.
29	Appliquer strictement les tarifs en vigueur ou, s'ils s'avèrent inadaptés, procéder à leur révision formelle.	Objet du préavis
30	Mettre à disposition du public, via le site internet de la commune, les tarifs des émoluments administratifs relatifs à la police des constructions.	Tous les règlements communaux sont publiés sur le site internet de la commune
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 du préavis et du règlement
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, vu la tarification horaire
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 5
36	Etablir 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 applicable pour Penthaz

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

Présentation du nouveau règlement

Basé sur le règlement-type proposé par la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), le règlement soumis au Conseil communal est détaillé ci-après.

Articles 1 à 4

Articles obligatoires et de contexte.

Article 5

Cet article définit les prestations pouvant faire l'objet d'un émolument, composé d'une taxe fixe et d'une taxe proportionnelle.

La demande d'information préalable ou étude d'un dossier correspond aux premiers échanges entre le service et le propriétaire ou son mandataire. À ce stade, les renseignements demandés concernent essentiellement la

faisabilité d'un projet. Pour les projets importants (nouvelle construction, transformation lourde, etc.), un préavis, ou demande d'examen préalable, est souvent sollicité.

Le permis d'implantation² est un outil peu utilisé dans la Commune, car il concerne normalement les projets de grande envergure. Il est soumis aux mêmes processus de validation que le permis de construire. Il perd sa validité si un permis de construire n'est pas déposé dans les deux ans qui suivent.

Le permis de construire est l'outil principal de la police des constructions³. Il permet à la Municipalité de s'assurer de la légalité d'un projet de construction. Des modifications de peu d'importance peuvent être apportées au projet, mais nécessitent une mise à l'enquête complémentaire⁴. La procédure est la même que pour l'enquête principale.

Les travaux de minime importance sont examinés par le Service technique et sont soumis à la délivrance d'une autorisation municipale avec ou sans recours aux services cantonaux. Une taxe fixe est perçue pour la délivrance de ces autorisations avec la possibilité de facturer une taxe proportionnelle dans le cas où le dossier nécessite un examen plus approfondi.

Le traitement des oppositions est une étape chronophage du traitement du dossier qui nécessite souvent l'accompagnement d'un support juridique. La volonté de la Municipalité est de limiter l'émolument maximum de manière à ne pas trop pénaliser le demandeur.

Le permis d'utiliser ou d'habiter⁵ est une autorisation délivrée par la Municipalité d'occuper ou d'utiliser la construction nouvelle ou transformée. Au terme des travaux, une visite est effectuée pour s'assurer du respect des conditions du permis et de l'exécution des plans mis à l'enquête. Cette étape clôt le dossier qui peut ensuite être archivé. Le temps consacré aux contrôles varie fortement entre les différents types de travaux. Il est en principe proportionnel à l'importance de l'ouvrage.

L'inscription au registre foncier est requise lors d'une modification de l'emprise au sol (agrandissement, etc.). Un géomètre procède à l'immatriculation du bâtiment par la mise à jour du plan cadastral auprès du Registre foncier. Cette opération ne nécessite, en principe, pas de travail pour le service technique.

Le permis de construire est périmé si, dans le délai de deux ans dès sa date, la construction n'est pas commencée. La Municipalité peut en prolonger la validité⁶ d'une année si les circonstances le justifient.

Un requérant peut retirer sa demande de permis à tout moment. Si ce retrait intervient avant l'enquête publique, les prestations effectuées varient d'un projet à l'autre. Prévoir ce cas de figure permet de facturer le travail effectué. Une demande de permis peut également être retirée après la mise à l'enquête, notamment si des oppositions ne peuvent pas être levées. Cela peut néanmoins impliquer un travail similaire au refus de permis de construire.

Après l'enquête publique, la Municipalité doit se déterminer sur le projet soumis. À noter que la décision ouvre systématiquement les voies de recours. Un refus doit être dûment motivé⁷ et nécessite donc une analyse importante. Le travail effectué en amont de la mise à l'enquête sera facturé au moment de la décision de refus.

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 d'équivalence des prestations ».

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.

Article 8 et 9

Certains projets ne remplissent pas, par la nature des parcelles ou de leur implantation, leur obligation de fournir

² Art. 119 LATC

³ Art. 103 et suivants LATC

⁴ Art. 72b RLATC

⁵ Art. 128 LATC

⁶ Art. 118 LATC

⁷ Art. 115 LATC

les places de stationnement exigées par le règlement sur les constructions en vigueur. C'est notamment le cas dans la zone village. La Municipalité peut alors dispenser les propriétaires de cette obligation moyennant le versement d'une contribution de remplacement compensatoire.

Article 10 et 11

Toute fouille sur le domaine public est soumise à autorisation. L'émolument n'a pas pour vocation de défrayer la Commune du dommage causé au revêtement ou à la surface.

Articles 12 à 16

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

La version finale du nouveau règlement concernant les émoluments administratifs et les contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de constructions figure également en annexe du préavis.

Procédure

La procédure pour l'adoption de ce nouveau règlement est la suivante :

- Établissement du règlement par la Municipalité ;
- Examen préalable par la DGTL et par le Surveillant des prix ;
- Préavis et adoption par le Conseil communal ;
- Approbation par le Département des institutions et du territoire et entrée en vigueur.

Le projet de règlement a été validé par la Municipalité en février 2026, puis il a été soumis à l'examen préalable du Canton (Direction générale du territoire et du logement (DGTL)). La DGTL a formulé quelques remarques d'ordre formel, rédactionnel et législatif qui ont été intégrées au projet de règlement.

Le règlement a ensuite été soumis au Surveillant des prix à Berne qui a rendu son analyse. Celle-ci figure en annexe. Le projet de règlement doit maintenant être adopté par le Conseil communal, puis être soumis à l'approbation de la Cheffe du département compétent via la DGTL. L'entrée en vigueur du règlement suivra, sous réserve d'un recours auprès de la cour constitutionnelle ou encore d'un référendum. Dès son entrée en force, le nouveau règlement abrogera l'actuel.

Avis du surveillant des prix

En vertu de l'article 14 de la Loi sur la surveillance des prix (LSPR), le Surveillant des prix — communément appelé M. Prix — doit être consulté préalablement lorsque les autorités communales, qu'elles soient législatives ou exécutives, décident de fixer, modifier, maintenir ou réduire le prix de certaines marchandises ou prestations de services. Cette obligation s'applique dès lors que les prix concernés sont fixés ou approuvés par une autorité communale sur un marché où la concurrence ne peut pas jouer librement, indépendamment de la manière dont ces prix ont été déterminés.

Dans son rôle de surveillance, M. Prix peut recommander de renoncer partiellement ou totalement à une hausse de prix, ou encore de réduire le prix déjà en place s'il le juge excessif. Bien que ces recommandations ne lient pas l'autorité communale, cette dernière est tenue de mentionner l'avis de M. Prix dans sa décision. La procédure est obligatoire, mais l'avis n'est pas contraignant. Si l'autorité communale choisit de ne pas suivre l'avis de M. Prix, elle doit motiver explicitement ce choix et en publier les raisons.

Le Surveillant des prix salue la fixation d'un émolument maximal mais estime que les tarifs seraient nettement plus élevés que la moyenne de comparaison effectuée en 2014, si les émoluments maximaux devaient être appliqués. La Municipalité veillera à ce que les tarifs pour une procédure de permis de construire d'une complexité moyenne (y compris le contrôle des travaux et la délivrance du permis d'occuper) ne dépassent en principe pas la moyenne de la comparaison.

La Municipalité prend note et sera attentive à l'appelle à la modération du Surveillant des prix, en matière de taxes. 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.

Pour terminer, il avait été prévu une adaptation automatique, selon l'indice des prix à la consommation, de la taxe

fixe et de la taxe proportionnel. Au vu de la remarque du Surveillant des prix, il a été renoncé à cette disposition.

Conclusions

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre la décision suivante :

Le Conseil communal de Penthaz,

- vu le préavis 03 – 2026 : Règlement concernant les émoluments administratifs et les contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de constructions

Après avoir :

- ouï le rapport de la Commission chargée d'étudier cet objet
- constaté que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide

- d'accepter le règlement concernant les émoluments administratifs et les contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de constructions, tel que présenté en annexe au présent préavis,

Approuvé par la Municipalité incorpore dans sa séance du 31 août 2026.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE :

Le Syndic :

Philippe Tesse



La Secrétaire :

Marielle Goy Bommottet

Annexes :

- DGTL - Examen préalable.pdf
- Rapport du Surveillant des prix
- Règlement concernant les émoluments administratifs et les contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de constructions
- Evolution du Règlement concernant les émoluments administratifs et les contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de constructions entre juin et août 2026

Municipal en charge du dossier : Sébastien Durussel, Municipal