

PRÉAVIS N° 69/2017

AU CONSEIL COMMUNAL

Renforcement de l'effectif de la Police des constructions

Délégué municipal : M. Maurice Gay

1^{re} séance de la commission

Date	Mercredi 4 octobre 2017 à 19h30
Lieu	Salle des maquettes, pl. du Château 3, 3 ^e étage

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

I. Introduction

Le présent préavis a pour objectif d'informer le Conseil communal sur la situation de la Police des constructions, en particulier en matière :

- d'évolution de la charge de travail ;
- de ressources disponibles ;
- de collaboration avec des mandataires spécialisés pour des tâches spécifiques, notamment concernant les contrôles énergétiques ;
- d'enjeux futurs.

Une situation qui justifie un renforcement de son effectif, indispensable pour s'adapter à l'état actuel et pour continuer à délivrer valablement les prestations induites par les missions qui lui sont confiées.

En effet, la charge de travail est en constante augmentation depuis de nombreuses années, en raison de la croissance de la Ville et de la complexité et du nombre des dossiers à traiter. L'équipe actuelle ne peut donc plus, en l'état et malgré le fort engagement de ses collaboratrices et collaborateurs, répondre aux sollicitations dans des conditions acceptables.

Cette surcharge chronique est cause de risques avérés, non seulement pour la santé des collaborateurs – évidemment primordiale – mais aussi potentiellement financiers et juridiques pour la Ville de Nyon, au vu de l'importance cruciale de l'activité de la Police des constructions pour une Commune. Or, les perspectives à venir, en termes de développement urbain et de densification du territoire de la Ville, ne laissent pas entrevoir une quelconque diminution de charge, bien au contraire.

Enfin, cette augmentation d'effectif serait partiellement financée par une adaptation des émoluments exigés lors des procédures engagées sous la responsabilité de la Police des constructions. Ces émoluments n'ont en effet pas été adaptés depuis en tous cas 35 ans.

2. Description du projet

I. Evolution des charges et des sollicitations de la Police des constructions

Dans le cadre des missions du Service de l'urbanisme, la Police des constructions assume les prestations suivantes (en application de l'art. 3 du Règlement communal sur le Plan d'extension et la Police des constructions) :

- Contact avec le propriétaire ;
- Renseignements sur les dossiers en cours ou en amont des procédures ;
- Réception du dossier d'enquête et contrôle ;
- Analyse du dossier ;
- Contrôle administratif et technique ;
- Engagement de la procédure d'enquête pour les dossiers concernés ;
- Consultation des services (commune et canton) ;
- Notification de la décision de la Municipalité (délivrance ou refus du permis) ;
- Vision locale durant la phase de réalisation, inspection des chantiers ;
- Octroi du permis d'habiter ;

- Délivrance des autorisations pour les teintes ;
- Gestion et délivrance d'autorisation pour les enseignes ;
- Etablissement de diverses statistiques.

Les missions premières de la Police des constructions, à savoir l'analyse des dossiers, l'engagement de la procédure d'enquête publique et la notification de la décision municipale (délivrance ou refus du permis de construire) sont constantes. Les tâches et les responsabilités résultant de ces missions ont cependant très fortement évolué du fait de la complexification engendrée par les exigences légales et leur nombre, en augmentation permanente.

2. Pièces constitutives d'un dossier de demande de permis de construire

Selon la Loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC), un dossier de demande de permis établi sur la base des directives de la Centrale des Autorisations cantonale (CAMAC) qui assure la gestion des permis de construire totalise, en l'état, de très nombreux formulaires et documents répartis selon les trois volets distincts suivants (liste non exhaustive) :

- **Le dossier de plans** : il s'agit du dossier graphique composé essentiellement du plan de situation et du dossier de l'ouvrage, canalisations, aménagements extérieurs, etc.
- **Les documents** : ce volet qui concentre la grande part du dossier est constitué de pièces telles que le questionnaire CAMAC, le descriptif du projet, des rapports techniques et de conformité (ex : LVLEne), les documents renseignant sur le bruit, divers justificatifs, la copie d'autorisation, les formulaires (CNA/SUVA), différents rapports (OPAM; EIE, etc.), etc.
- **Les préavis / autorisation d'un professionnel qualifié** : ces pièces sont produites par les autorités ou organes compétents : Commune, Préfecture, services de l'Etat, etc.

Aujourd'hui, la totalité des documents à analyser et contrôler pour une demande de permis ordinaire constitue un dossier de plus de 150 pages, alors que dans les années 1990, un tel dossier en représentait entre 30 et 50.

3. Charges de travail liées à l'évolution des bases légales et normatives

Tâches administratives supplémentaires liées à l'augmentation des pièces constitutives des dossiers

Telles que décrites ci-dessus, les exigences légales et les nouvelles normes en vigueur sont la cause de l'évolution des dossiers qui se sont considérablement « épaissis et alourdis » au cours des dernières décennies. Il est important de noter que ce développement a un impact très concret sur les collaborateurs de la Police des constructions et en particulier sur :

- la complexité de leur mission du fait des pièces et autres formulaires à analyser ;
- l'augmentation tout à fait significative des tâches administratives portant spécifiquement sur le contrôle des pièces requises par la procédure de demande de permis ;
- la coordination de l'ensemble des intervenants, sachant que leur nombre doit être mis en relation avec le nombre des pièces et documents à traiter.

La complexité des dossiers techniques est inhérente à la façon de bâtir qui est de plus en plus cadrée du fait du renouvellement permanent des exigences professionnelles (normes SIA, labels Minergie, etc.). Elle est également générée par l'adoption de nouvelles lois cantonales et de leur règlement d'application portant sur des thématiques particulières telles que la protection de l'environnement, l'accessibilité, l'utilisation rationnelle ou les économies d'énergie.

Autres tâches liées aux bases légales et normatives récentes

L'évolution récente de la législation a une incidence importante sur les tâches confiées aux collaborateurs de la section, en matière de contrôles et de suivis des prestations des requérants ou de leurs mandataires par l'inspection des chantiers, qui sont insuffisamment assumées aujourd'hui.

Suite à de nouvelles lois adoptées récemment, les visions locales sont sujettes à des contrôles ;

- de l'utilisation rationnelle et des économies d'énergie ;
- de l'accessibilité aux bâtiments ;
- sur le diagnostic généré par des matériaux contenant des polluants (ex : amiante).

Augmentation effective du nombre de dossiers de 2012 à ce jour

En complément de l'évolution des tâches évoquées ci-dessus, il y a lieu de prendre en compte l'augmentation considérable du nombre de dossiers traités.

L'évolution de la charge de travail des collaborateurs du Service est également directement liée à l'augmentation des dossiers qui leur sont soumis. Cette évolution est présentée, ci-après, pour la période 2012 – 2017.

Année	Demande de permis		Autorisation municipale	Total
	Juin (Interm.)	Décembre (Total)	Décembre	
2012		57	59	116
2013		42	80	112
2014		58	67	125
2015	39	76	53	129
2016	40	77	84	161
2017	59			

Si l'on se réfère à la période 2012-2016, l'analyse des données rassemblées ci-dessus révèle donc plus de 30% d'augmentation (soit un total de 45 dossiers supplémentaires) en 5 ans. La progression du nombre des dossiers de demande de permis entre le mois de juin 2016 (40 dossiers déposés) et le mois de juin 2017 (59 dossiers déposés) est également représentative de l'évolution de la situation au cours des 12 derniers mois.

Concernant l'évolution et la variation du nombre des permis de compétence municipale, celles-ci sont liées à la possibilité de simplifier cette procédure, qui réduit de fait la quantité de travail des collaborateurs. Cette option a donc été favorisée pour certains dossiers par gain de temps ; elle fragilise cependant le Service et la Municipalité en cas de contestation, d'opposition ou de recours. Il convient donc d'éviter ce type de simplification et limiter l'application de cette procédure strictement aux cas décrits par la réglementation.

4. Effectif de la Police des constructions et organisation des tâches

Composition actuelle de la section Police des constructions

L'effectif actuel de la section Police des constructions distingue les cahiers des charges et taux d'activités suivants :

- Technicien analyste technique et juridique des dossiers complexes	100%
- Technicien analyste des autres dossiers et tâches diverses	100%
- Suivi et traitement des procédures	90%
- Suivi et traitement administratif des dossiers	40%
Total	330%

Un effectif de la Police des constructions non adapté depuis 1999

L'effectif et l'organisation de base de la section sont issus d'une structure mise en place au cours des années 1990 par M. Espero Berta, ancien Chef du Service de l'urbanisme. L'effectif de la Police des constructions n'a pas évolué depuis cette époque, ceci malgré l'évolution de la charge de travail en permanente augmentation liée à la complexité des dossiers et à leur nombre.

5. Gestion de la situation actuelle et risques encourus

Moyens mis en œuvre en fonction des enjeux actuels

Afin de faire face à la surcharge de travail détaillée ci-dessus, différents moyens d'optimisation ont été mis en œuvre, dont notamment :

- La systématisation des opérations par la mise en place de processus internes ;
- L'informatisation systématique des dossiers ;
- La coordination des interventions selon un ordre arrêté et dans un temps déterminé ;
- Le recours à de nouveaux supports informatiques performants et fiables dont le formulaire CAMAC ;
- La collaboration avec des mandataires spécialisés pour des tâches très spécifiques, en particulier le traitement des dossiers énergétiques ;
- La collaboration avec un conseiller juridique expérimenté en droit de la construction pour l'analyse de cas ou de situations juridiques complexes ainsi que pour des procédures liées à des oppositions ou à des recours.

Risques encourus

Si l'équipe actuelle s'efforce de contenir la charge de travail, il convient de prendre conscience des risques encourus et des enjeux issus de la situation actuelle, notamment :

1. **Les risques liés à la surcharge de travail des collaborateurs, malgré leur engagement sans réserve.** En fonction de la répartition actuelle des tâches et de la charge de travail de l'équipe, aucune suppléance ne peut être assurée. Les absences dues à des congés, maladies ou accidents sont par conséquent des sources de surcharge de travail récurrentes. Dans un tel cas, les requérants de permis de construire sont pénalisés, le temps de traitement des dossiers étant prolongé.
2. **Les risques aggravés d'erreur liés à la complexité juridique et technique des dossiers.** Un autre effet de la surcharge de travail réside dans le risque d'erreur lors du traitement des dossiers. Ce risque est de plus augmenté par la complexité de certaines phases de la procédure, en particulier lors d'oppositions ou de la formulation de recours, en forte

augmentation au fil des ans. Il est également augmenté par les exigences techniques de plus en plus spécialisées liées aux nouvelles bases légales et normatives.

3. **Les risques dus à la non couverture des exigences légales et réglementaires.** La situation actuelle est telle qu'elle ne permet plus à la Police des constructions d'assumer la totalité des tâches imposées par les législations et réglementations en force. Il devient de plus en plus difficile, et parfois impossible, d'assumer les tâches de contrôle, en particulier le suivi des chantiers qui n'est plus effectué, par manque de ressources.

Afin de ne pas reporter les effets de cette situation sur les requérants, le Service de l'urbanisme propose régulièrement des allègements de procédures lorsque le risque d'action judiciaire est limité. Si ces solutions transitoires sont tolérées, il faut cependant relever qu'elles exposent l'autorité politique à des risques avérés, tant juridiques, financiers que politiques.

6. Perspectives futures et nouveaux modes de travail

Perspectives et exigences futures

La présentation des futurs enjeux et des perspectives d'avenir de la Police des constructions est également indispensable, si l'on entend disposer d'une vision globale de la situation dans le but de lui permettre d'assumer de façon fiable et avec efficacité les tâches qui lui sont dévolues.

Les ressources et les compétences de la Police des constructions devront être adaptées dans le but d'anticiper les sollicitations à venir, telles que :

1. L'amélioration permanente des prestations du service public qui s'inscrit dans les obligations inhérentes à la qualité et à l'exemplarité de l'administration communale, un des axes prioritaires du programme de législature ;
2. La capacité d'absorber l'augmentation du nombre de dossiers de construction générée par les prévisions de forte croissance de la ville à court et moyen terme ;
3. L'acquisition de nouvelles connaissances techniques et juridiques liées à la densification législative et normative constante.

Prestations confiées à des mandataires externes

Outre celles inhérentes à la construction, des compétences de bases en droit et dans le domaine de l'énergie sont nécessaires au sein de la Police des constructions, pour des raisons de coordination et de pilotage des dossiers. Toutefois, la collaboration avec des mandataires spécialisés pour des tâches spécifiques reste indispensable.

Sur le plan juridique, de nombreux cas sont réglés à l'interne par l'expérience acquise au sein du Service, les connaissances accumulées et grâce à la collaboration étroite avec les Affaires juridiques de la Ville. Cependant, du fait de la complexité de certains dossiers, de l'évolution de la jurisprudence et de la présence de plus en plus fréquente d'avocats, il est indispensable de recourir à des mandataires spécialisés dans le droit de la construction.

Le recours à des mandataires externes vaut également pour les questions énergétiques. Les nouvelles normes, recommandations et bases légales en ont fait un sujet à part entière, nécessitant de confier l'analyse du rapport énergétique et certains contrôles in situ à des mandataires spécialisés.

Après quelques années de pratique, il a été constaté qu'il n'est pas opportun de modifier cette complémentarité entre service public et bureaux spécialisés. En effet, la création d'un poste lié exclusivement aux aspects énergétiques n'est aujourd'hui pas justifiée du fait de la complexité de la matière, en perpétuelle évolution, et du volume des tâches et prestations effectives à accomplir.

Un Service au-devant de mutations

La Police des constructions subira au cours des deux prochaines années des mutations liées aux prochains départs à la retraite d'une partie de son équipe. Il est donc opportun d'anticiper ce renouvellement qui doit pouvoir être maîtrisé afin d'assurer, malgré tout, les prestations à délivrer.

Ces mutations doivent par conséquent être progressives. Le renforcement de l'équipe par un effectif supplémentaire partiel (80%) permettra ainsi, non seulement de résorber la surcharge actuelle, mais aussi d'envisager une transition en douceur face aux changements qui s'annoncent pour un futur proche.

7. Révision des taxes liées à la construction

Contexte

Envisager l'évolution de l'équipe de la Police des constructions ainsi que l'accroissement du volume des dossiers incite la Municipalité à se poser la question de l'adéquation entre les taxes liées à la construction et la situation actuelle.

Rappel

Les taxes pratiquées aujourd'hui datent de plus de 35 ans et depuis lors bien des conditions ont changé.

Nous remarquons d'abord que l'objectif de la taxe n'est pas de couvrir les coûts de la Police des constructions, puisqu'il s'agit évidemment d'une tâche d'utilité publique. Il faut toutefois prendre en compte le fait qu'elle est servie au petit nombre d'administrés que sont les requérants de permis et nous sommes en droit de nous demander si une part plus importante de ces coûts ne devrait pas être mise à la charge des bénéficiaires.

Mode de détermination de la taxe

Le modèle en vigueur, et qui a fait ses preuves, détermine la taxe en pourcent de la valeur de l'objet à construire. Ce système est souple et permet une grande adaptation à l'évolution des coûts de la construction. La Municipalité considère qu'une poursuite de ce modèle doit être privilégiée.

Pour les petits dossiers, la détermination de la taxe se fait sur une base forfaitaire. Tout en étant pertinent, ce mode de faire ne permet pas de suivre l'évolution des coûts.

Proposition d'évolution

En se référant au tableau joint, la Municipalité vous propose d'adapter les taxes en adoptant les orientations suivantes :

- Reconduire le mode de détermination des taxes fondé sur le montant de la construction ;
- Rehausser de 5 à 10'000'000.- le plafond au-delà duquel la taxe devient quasi forfaitaire, afin de tenir compte de l'augmentation des coûts de construction et de l'investissement en cours des 35 dernières années ;
- Adapter les montants forfaitaires pour les petits dossiers afin de tenir compte de l'évolution du coût de la construction et de la charge administrative.

Degré de couverture des coûts de la Police des constructions

Comme indiqué ci-dessus, il ne saurait être question d'assurer une couverture des coûts de la Police des constructions par les taxes. En revanche, il est opportun d'envisager une

augmentation des recettes qui soit le miroir de l'évolution des coûts de construction, autant que celui du volume des dossiers.

Pour information, au cours des années 2012 à 2016, les montants annoncés d'investissements suivants figurent dans les dossiers de demandes de permis de construire.

Année	Coût des travaux (CFC2) correspondant aux permis délivrés	Recette des taxes
2012	CHF 114'526'400.00	CHF 128'621.00
2013	CHF 98'480'300.00	CHF 124'181.00
2014	CHF 94'300'000.00	CHF 100'601.00
2015	CHF 293'412'000.00	CHF 197'815.00
2016	CHF 118'825'300.00	CHF 142'446.00

En appliquant les taxes définies (1 o/oo), on peut constater qu'elles sont loin de couvrir les coûts de la Police des constructions.

Conclusion

Après 35 ans, une révision des taxes paraît envisageable et surtout acceptable. Le modèle qui a fait ses preuves mérite d'être prorogé, mais par contre, une adaptation modeste doit être proposée tout comme un déplafonnement du montant maximum doit être envisagé. Ceci permet de tenir compte de l'évolution générale des coûts.

On relèvera qu'eu égard aux prix du logement, le montant des taxes n'impacte que très marginalement le coût de production du bâti ainsi que celui du prix de mise à disposition que ce soit pour la vente ou pour la location du m² de plancher.

Ainsi, à titre d'exemple, un permis de construire récemment délivré dont le coût de construction s'élevait à CHF 79.384 millions verrait son émoulement passer de CHF 33'570.- à CHF 50'060.-, soit une augmentation de 0,02% du coût de construction.

3. Incidences financières

Un renforcement de l'effectif de la Police des constructions par un 80% de poste va engendrer des dépenses supplémentaires de l'ordre de CHF 95'000.-.

Afin de diminuer l'impact causé par ce nouveau poste sur les charges communales, des investigations ont été menées dans le but d'identifier de potentielles sources de financement. L'analyse des taxes d'émoulement exigées lors des procédures engagées sous la responsabilité de la Police des constructions a alors été entreprise.

A l'issue de ces investigations, il est apparu que les taxes actuelles liées à la délivrance des permis de construire n'ont pas été adaptées depuis plus de 35 ans. Par conséquent, il semble aujourd'hui judicieux d'adapter ces taxes, sachant que les tarifs actuels sont sensiblement inférieurs à ceux des communes dont la taille est similaire à celle de Nyon.

En appliquant de façon théorique les nouveaux tarifs aux autorisations délivrées pour les années 2015 à 2017, le gain moyen généré annuellement serait de l'ordre de CHF 20'000.-. Dans l'hypothèse où la moyenne des dossiers traités par la Police des constructions se maintiendrait ces prochaines années, il sera par conséquent possible d'alléger sensiblement la charge générée par la création de ce poste.

4. Aspects du développement durable

Un contrôle plus efficace des dossiers et surtout un suivi des chantiers, permettront de s'assurer que les exigences de durabilité fixées tant par la législation que par la Municipalité sont respectées.

5. Conclusion

Sur la base de ce qui précède, à savoir :

- La charge de travail en permanente augmentation liée à la complexité des dossiers et à leur nombre ;
- L'effectif actuel de l'équipe qui n'est plus adapté aux sollicitations et à la charge de travail ;
- La surcharge de travail et les risques encourus pour la santé des collaborateurs ;
- Les risques aggravés d'erreur liés à la complexité juridique et technique des dossiers et à leur nombre en constante augmentation ;
- Les perspectives qualitatives et les enjeux posés par le développement et la forte croissance de la ville ;
- L'augmentation permanente de la complexité des dossiers issue des exigences légales et normatives en perpétuelle évolution ;
- La collaboration avec des mandataires spécialisés pour des tâches spécifiques. Etant précisé que ces prestations sont couvertes par le compte de fonctionnement et que cette façon de faire doit être maintenue du fait des compétences très pointues exigées.

Il convient de renforcer le Service par la création d'un poste technique à 80% complétant l'équipe en place.

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Nyon

vu le préavis N° 69/2017 concernant le renforcement de l'effectif de la Police des constructions,

ouï le rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,

attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'octroyer un crédit de CHF 95'000.- pour le renforcement de l'équipe de la Police des constructions par l'engagement d'un collaborateur ;
2. d'autoriser la Municipalité à inscrire ce montant régulièrement au budget annuel du Service de l'urbanisme ;
3. d'adopter l'adaptation des émoluments administratifs en matière de constructions selon le tableau annexé.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 4 septembre 2017 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic :



Daniel Rossellat

Le Secrétaire :

P.-François Umiglia

Annexe

– Tableau des taxes

TAXES LIEES A LA CONSTRUCTION

Objet	Critère de la taxe	Tarif CHF	Prop. CHF
1. Permis de construire	(soumis ou non à l'enquête publique)		
1.1 Construction neuve ou transformation	selon coût de construction : 1 o/oo jusqu'à 5 mio (proposition : jusqu'à 10 mio), puis CHF 100.00 par mio ou fraction de mio supplémentaire	minimum 100.-	200.-
1.2 Restauration	comme art. 1.1	minimum 100.-	200.-
1.3 Autorisation pour travaux de minime importance	selon coût de construction : 1 o/oo	minimum 20.-	100.-
1.4 Examen complémentaire	selon coût de construction : 1 o/oo	minimum 20.-	100.-
1.5 Prolongation permis de construire	10% art. 1.1	minimum 50.-	150.-
2. Permis refusé	(ou dossier retiré) 50 % art. 1.1	minimum 100.-	
3. Demande d'implantation	selon coût de construction : 30 % art. 1.1	minimum 100.-	
4. Citernes			
4.1 Citerne neuve	- de ménage, jusqu'à 2m ³ - autre, de 2,1 à 20 m ³ - autre de 20.1 à 50 m ³ - au-dessus de 50 m ³	30.- 50.- 100.- 150.-	50.- 100.- 150.- 200.-
4.2 Remplacement	- jusqu'à volume identique : 50% art. 4.1	minimum 30.-	50.-
5. Permis d'habiter/utiliser			
5.1 Construction neuve ou transformation	selon coût de construction, 25% art. 1.1	minimum 50.-	100.-
5.2 Citerne		taxe fixe 30.-	50.-
6. Procédés de réclame	(lumineux ou non)		
6.1 Enseigne	à la surface	par m ² minimum 50.- maximum 100.- 800.-	
6.2 Panneau de chantier	(ou de location ou de vente), 6 mois maximum, renouvelable	par m ² minimum 20.- maximum 100.- 600.-	
7. Arbres			
7.1 Autorisation d'abattage		par cas 10.-	20.-
7.2 Taxe compensatoire	Pour replantation impossible	maximum 10'000.-	
8. Places de stationnement	Taxe indexée sur le coût de construction de la ville de Zürich (indice 122.9 de décembre 1996)		
8.1 Place irréalisable		5'509.-	
8.2 Place couverte remplacée par une place à l'extérieur		2'275.-	
9. Plan de quartier			
9.1 Etude, avant-projet	inventaire, plan directeur, etc., jusqu'à adoption par la Municipalité, réglé par voie de convention		
9.2 Procédure de légalisation	enquête publique, adoption par le Conseil communal, ratification par le Conseil d'Etat (à la surface de plancher)	par m ² 2.30	

10. Taxes d'anticipation	(occupation temporaire du domaine public)			
	- finance de base	montant fixe	40.-	*
	- fouilles	par jour et par m ²	3.-	*
		minimum	10.-	*
	- dépôt, échafaudage, instal. chantier	par semaine et par m ²	0.50	*
		minimum	10.-	*
	- pont-roulant, camion échelle	par jour	20.-	*
	- benne ou pont « WELAKI »	par jour	20.-	*

*A reprendre dans règlement ad hoc