

Audit de la Commune de Montreux

en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles
et subsidiairement d'octroi de permis de construire



Rapport numéro 2 du 3 février 2009

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11 – 1014 Lausanne

Téléphone : 021 316 58 00 – fax : 021 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

RESUME DE LA MISSION DE CONTROLE

Préambule

La Cour des comptes a reçu en mai 2008 un signalement (art. 26 de la Loi sur la Cour des comptes) des autorités de Montreux en relation avec ses activités en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles. La Cour a décidé d'y donner suite lors de sa séance du 28 mai 2008 en y ajoutant subsidiairement l'analyse des procédures d'octroi de permis de construire.

La conduite de l'audit a été confiée à une délégation de 3 magistrat-e-s à savoir M. Stefano Granieri (rapporteur), Mme Anne Weill-Lévy et M. Jean-Claude Rochat. Deux experts ont été consultés concernant certains aspects de l'analyse, à savoir un architecte/urbaniste et un avocat spécialisé du droit de la construction.

Travaux d'analyse

Après une première phase de collecte d'informations et de planification, les travaux de contrôle de la Cour ont porté essentiellement sur le fonctionnement de l'organisation de l'administration de la Commune de Montreux en relation avec les thèmes précités en prenant en compte la régularité et la légalité des opérations administratives, leurs étapes de validation, ainsi que leur contrôle et leur suivi. Par ailleurs, la Cour a procédé à 34 entretiens.

Résultats - Constatations

L'analyse de la Cour l'a amenée à formuler 7 constatations, à savoir :

de manière générale, tant en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles que dans le domaine de l'octroi de permis de construire :

1. La faiblesse de l'environnement de contrôle ne permet pas de garantir les conditions nécessaires au bon déroulement des activités de l'administration communale (p. 32) ;

concernant l'aliénation et l'acquisition d'immeubles, des lacunes importantes ont été relevées :

2. le processus de vente de la propriété des Bosquets de Fontanivent n'était pas suffisamment équitable et transparent dans sa deuxième phase (transaction de CHF 7.6 millions en 2005) (p. 35) ;
3. une offre supérieure a été écartée car considérée comme tardive par la Municipalité de Montreux alors qu'aucun délai n'avait été clairement fixé dans le cadre de la vente du Domaine des Bosquets (p. 39) ;
4. la décision de la cession pour CHF 1.- du chemin du National ne ressort pas d'une décision de la Municipalité dûment consignée (p. 41) ;
5. la cession du chemin du National pour CHF 1.- contre une servitude active de passage n'a fait l'objet d'aucune évaluation économique sérieuse (p. 43) ;
6. la délégation municipale de compétence en matière d'actes authentiques est inadéquate et présente un degré de risque opérationnel non négligeable (p. 45).

dans le domaine de l'octroi de permis de construire, il a été constaté qu'en raison du nombre important de dossiers traités :

7. la Commune de Montreux a besoin de se doter d'un outil propre à assumer la traçabilité des opérations dans les différentes étapes du permis de construire :
 - analyse du dossier
 - octroi du permis de construire
 - suivi du chantier
 - délivrance du permis d'habiter (p. 47)

L'analyse de la Cour ne fait ressortir ni l'évidence d'avantages qui auraient pu être accordés à certains acteurs du marché immobilier en matière d'octroi de permis de construire, ni celle de mesures ou de retards administratifs qui auraient pu en pénaliser d'autres.

Recommandations

Cet audit a amené la Cour à formuler 5 recommandations :

1. Compte tenu de sa taille, il apparaît absolument nécessaire à la Cour que la Commune de Montreux renforce sans attendre le contrôle de ses opérations administratives (p. 33).
2. La Municipalité doit fixer la procédure suivie préalablement à toute vente de bien immobilier d'une certaine importance, de manière transparente et équitable, que cela soit de manière générale dans une procédure interne ou de manière ponctuelle si ces opérations ne sont pas répétitives (p. 36).
3. Toute transaction immobilière d'une certaine importance devrait faire l'objet d'une analyse financière appropriée, même dans le cas d'un échange de droits immobiliers/droits réels (p. 43).
4. Les procurations à la fois générales pour toute une période et individuelles sont à proscrire (p. 45).
5. En matière d'octroi de permis de construire, un outil de suivi permettant la traçabilité des dossiers devrait être mis en place, notamment afin de permettre une surveillance adéquate du respect des dispositions légales *in situ* au niveau des chantiers (p. 48).

Conclusions

Au vu de ses constatations, la Cour invite la Municipalité de Montreux à adapter sans attendre son mode de fonctionnement en tenant compte des risques induits par des procédures obsolètes, incomplètes ou qui ne sont pas adaptées au volume de ses activités et à la nature des opérations traitées.

Elle recommande également de développer et de renforcer les procédures internes par des instructions écrites, d'établir la documentation des différents processus ainsi que le contrôle des opérations administratives en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles de même que dans le domaine de l'octroi de permis de construire.

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 3 février 2009 a adopté le présent rapport public en présence de M. Jean-Claude Rochat, président, Mme Anne Weill-Lévy, vice-présidente, Mme Eliane Rey ainsi que de MM. Stefano Granieri et Jacques Guyaz.

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE I	
SYNTHESE ET CONCLUSIONS	8
1. Cadre et contexte de la mission de contrôle	8
1.1 Origine de la mission de contrôle	8
1.1.1 Généralités	
1.1.2 Contexte de l'audit de la Cour des comptes	8
1.1.3 Signalements adressés à la Cour des comptes	9
1.1.4 Rappel de la mission de la Cour des comptes	9
1.2 Domaines audités	9
1.3 Limitations – Aspects non couverts	9
2. Objectifs de la mission de contrôle	10
2.1 Objectifs généraux	10
2.2 Aliénation et acquisition d'immeubles par la Commune de Montreux	10
2.3 Octroi de permis de construire	11
3. Observations générales de l'entité contrôlée	12
4. Conclusions de la Cour	13
CHAPITRE II	
PROCEDURES DE CONTRÔLE	14
5. Organisation des travaux de la Cour	14
5.1. Contexte	14
5.2. Benchmarking	15
5.3. Références aux normes en matière d'audit	15

CHAPITRE III	
CONTEXTE GENERAL DES DOMAINES ANALYSES	16
Préambule – La Commune de Montreux	16
6. Des transactions immobilières de la Commune de Montreux	16
6.1 Contexte	16
6.2 Bases légales et réglementaires	17
6.3 Procédures et processus en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles	17
6.4 Evaluation du prix des parcelles devant être l'objet de transactions immobilières	18
6.5 Exécution proprement dite des transactions immobilières	18
6.6 Deux exemples probants en matière de transactions immobilières	20
6.6.1 La vente du domaine des Bosquets de Fontanivent	20
6.6.2 La cession du chemin du National	23
7. De l'octroi des permis de construire	27
7.1 Contexte légal et réglementaire	27
7.1.1. Généralités	27
7.1.2. Le plan directeur communal	28
7.1.3. Le plan général d'affectation (PGA)	28
7.1.4. L'octroi du permis de construire	29
7.2 Organisation administrative mise en place à Montreux concernant l'octroi des permis de construire	30

CHAPITRE IV	
RESULTATS DETAILLES DE LA MISSION DE CONTRÔLE	32
8. Constatations et recommandations	32
Constatation N° 1	32
Recommandation N° 1	33
Constatation N° 2	35
Recommandation N° 2	36
Constatation N° 3	39
Constatation N° 4	41
Constatation N° 5	43
Recommandation N° 3	43
Constatation N° 6	45
Recommandation N° 4	45
Constatation N° 7	47
Recommandation N° 5	48
ANNEXES	49
I. Etapes de la mission	49
II. Observations de l'entité contrôlée - Lettre du 23 décembre 2008	51
III. Liste des abréviations	53
IV. Vente du Domaine des Bosquets Etapes entre juin 1998 et la proposition à la Municipalité du 25 janvier 2005	54
IV.1 Contexte historique	54
IV.2 Les étapes de la vente du domaine des Bosquets	55
V. Proposition à la Municipalité du 12/2007 pour la séance du 1 ^{er} juin 2007 - Objet reporté à la séance du 8 juin 2007	58
VI. Liste des principales références légales	60
VII. La Cour des comptes en bref	61

CHAPITRE I SYNTHESE ET CONCLUSIONS

1. Cadre et contexte de la mission de contrôle

1.1 Origine de la mission de contrôle

1.1.1. Généralités

Le 7 mai 2008, la Cour des comptes (ci-après : la Cour) a reçu un signalement de la Municipalité de Montreux relatif "*aux procédures d'attribution de permis de construire et de ventes de parcelles communales*" qu'elle mettait en relation, selon ses propres termes : "*avec l'affaire d'accusation qui frappe un des membres de notre Municipalité*".

Dans une phase d'analyse préliminaire, la Cour a notamment procédé à des entretiens avec le Syndic de Montreux, la Présidente du Conseil communal et le Préfet du district de la Riviera-Pays d'Enhaut. La Cour a ensuite décidé, dans sa séance du 28 mai 2008, de procéder à un contrôle au sens des dispositions de la Loi sur la Cour des comptes du 21 novembre 2006 (LCComptes). Celui-ci porte sur l'audit de l'organisation de la Commune de Montreux en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles et subsidiairement de l'octroi de permis de construire.

Par souci de cohérence, la Cour a simultanément assorti sa décision de deux conditions cumulatives devant être respectées jusqu'à la publication du présent rapport, à savoir que :

- le Conseil communal de Montreux renonce à constituer une commission d'enquête ad'hoc,
- la Municipalité de Montreux ne mandate pas de tiers pour l'analyse des mêmes objets que la Cour.

Ces deux conditions ont été acceptées et respectées tant par le Conseil communal que par la Municipalité de Montreux.

1.1.2. Contexte de l'audit de la Cour des comptes

Considérant le contexte particulier dans lequel elle opère, la Cour juge nécessaire de le rappeler et de le préciser.

Une enquête pénale a été ouverte en avril 2008 par le juge d'instruction cantonal à l'encontre de Monsieur le Conseiller municipal Jean-Claude Doriot suite à la dénonciation le mettant en cause dans le cadre de la vente des Bosquets de Fontanivent (accusation de corruption passive). L'instruction pénale n'est pas terminée à ce jour.

Le 6 avril 2008, la Municipalité a décidé de suspendre M. Jean-Claude Doriot de l'exercice de ses fonctions d'édile.

Le 16 mai 2008, elle a sollicité à l'endroit de ce dernier la mise en œuvre par le Conseil d'Etat de la procédure de révocation prévue à l'art. 139 b de loi du 28 février 1956 sur les communes.

Le 17 septembre 2008, le Conseil d'Etat a communiqué qu'une telle procédure ne saurait être ouverte avant la fin de l'instruction pénale.

1.1.3. Signalements adressés à la Cour des comptes

Le 7 mai 2008, la Cour a été interpellée sur la base de l'art. 26 de la Loi du 21 novembre 2006 sur la Cour des comptes (LCComptes) par la Municipalité de Montreux, déjà citée.

Par ailleurs, le Parti Socialiste Vaudois (PSV), dans sa lettre reçue le 8 mai 2008, a également procédé à un signalement conjointement avec certains de ses membres.

S'agissant de la demande du PSV, la Cour a appliqué le principe selon lequel elle n'intervient pas sur un signalement d'un parti politique représenté au Grand Conseil dans la mesure où le parlement est habilité à lui attribuer un mandat (art. 25 LCComptes).

1.1.4. Rappel de la mission de la Cour des comptes

Selon l'art. 2 de la LCComptes, la Cour « assure en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la présente loi ainsi que de l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité ».

Le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

1.2 Domaines audités

La Cour a examiné les mesures d'organisation adoptées par les autorités et l'administration communale de Montreux en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles, et subsidiairement d'octroi de permis de construire en zone à bâtir. Dans ce cadre, la Cour a procédé à différents sondages portant plus spécifiquement sur la période allant de janvier 2001 à mai 2008.

1.3 Limitations – Aspects non couverts

L'analyse de la Cour n'a pas porté sur l'enregistrement proprement dit des transactions analysées dans la comptabilité communale, ces aspects étant déjà pris en compte dans le cadre des travaux ordinaires de la Commission des finances du Conseil communal et de ceux de la fiduciaire chargée du contrôle des comptes annuels de la Commune de Montreux. La comptabilité des communes est par ailleurs soumise à l'examen des autorités cantonales, par l'entremise du préfet et de l'Autorité de surveillance des finances communales (ASFICO).

En matière d'octroi de permis de construire, les autorisations hors des zones à bâtir n'ont pas été analysées par la Cour, car ce domaine relève de la compétence du canton, en l'occurrence du Département de l'économie (DEC) auquel est rattaché le Service du développement territorial (SDT ; art. 25 al. 2 LAT et art. 81, 103ss et 120, al. 1 lettre a LATC).

2. Objectifs de la mission de contrôle

2.1 Objectifs généraux

Les objectifs généraux sont décrits ci-après par domaine.

Les constatations sont simultanément mises en évidence en regard des objectifs de la mission de contrôle.

Elles sont regroupées et détaillées au chapitre IV du présent rapport (pages 32 et ss).

Constatation

N° 1 La faiblesse de l'environnement de contrôle¹ ne permet pas de garantir les conditions nécessaires au bon déroulement des activités de l'administration communale.

2.2 Aliénation et acquisition d'immeubles par la Commune de Montreux

L'objectif a consisté à vérifier la conformité et la régularité de l'organisation mise en place par les autorités de Montreux en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles, afin de déterminer si les étapes suivies sont appropriées sous l'angle du bon usage des fonds publics.

1 L'environnement de contrôle (selon COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)

L'environnement contrôle englobe la culture et l'esprit de l'organisation. Il structure la façon dont les risques sont appréhendés et pris en compte par l'ensemble des collaborateurs de l'entité, et plus particulièrement la conception du management et son appétence pour le risque, l'intégrité et les valeurs éthiques, et l'environnement dans lequel l'organisation opère.

Constatations

- N° 2** Le processus de vente de la propriété des Bosquets à Fontanivent n'était pas suffisamment équitable et transparent dans sa deuxième phase.
- N° 3** Une offre supérieure a été écartée car considérée comme tardive par la Municipalité alors qu'aucun délai n'avait été clairement fixé dans le cadre de la vente du Domaine des Bosquets.
- N° 4** La décision de la cession pour CHF 1.– du chemin du National ne ressort pas d'une décision de la Municipalité dûment consignée.
- N° 5** La cession du chemin du National pour CHF 1.– contre une servitude de passage n'a fait l'objet d'aucune évaluation économique sérieuse.
- N° 6** La délégation municipale de compétence en matière de signature d'actes authentiques est inadéquate et imprudente.

2.3 Octroi de permis de construire

L'objectif porte sur l'analyse de la conformité des procédures liées à l'octroi de permis de construire par la Municipalité de Montreux.

Par l'expression « Octroi de permis de construire » il faut entendre non seulement la délivrance de cette autorisation, mais aussi le suivi des travaux et l'autorisation relative au permis d'habiter à la fin des travaux.

La Commune de Montreux traite entre 200 et 250 dossiers de ce type par année par l'entremise de son service de l'urbanisme. Celui-ci comprend 4 techniciens et 2 secrétaires pour deux postes à plein temps (ETP).

Dans le cadre de son examen, la Cour des comptes a acquis la conviction que le contrôle des processus nécessite la mise en place d'un outil de gestion propre à assurer, à chaque étape, la conformité du cheminement des dossiers.

A titre d'exemple, les deux cas suivants ont été relevés :

- La construction d'un pavillon de jardin n'a pas fait l'objet d'une mise à l'enquête publique, alors même que, par lettre du Service de l'urbanisme du 23 octobre 2003, il était mentionné au représentant du propriétaire que cet objet était précisément soumis à la procédure d'enquête publique. Il semble par ailleurs que la Municipalité ait été dans l'ignorance de l'existence de ce cas.
- Au chemin du Rodioz, une construction a fait apparaître une surface supplémentaire de 160 m² habitable, en contradiction tant avec l'octroi du permis de construire qu'avec les dispositions réglementaires en vigueur. Quand bien même la situation a été régularisée *a posteriori*, la Municipalité ne pouvait pas se soustraire à l'obligation de dénoncer le cas au préfet (art. 130 LATC).

Constatation

N° 7 Compte tenu du nombre important des dossiers traités, la Commune de Montreux a besoin de se doter d'un outil propre à assurer la traçabilité des opérations. Cet outil lui permettra de suivre les différentes étapes du processus d'octroi de permis de construire : analyse du dossier, octroi de permis de construire, suivi du chantier et délivrance du permis d'habiter.

Les autres analyses de la Cour n'ont pas fait ressortir l'évidence de mesures ou de retards administratifs consécutifs à des erreurs, qui auraient pu pénaliser certains protagonistes ou en avantager d'autres.

De manière générale, les retards administratifs sont issus de procédures connexes (demandes de renseignements complémentaires considérées comme nécessaires, oppositions, recours, etc.).

3. Observations générales de l'entité contrôlée

La Municipalité de Montreux a adressé ses observations à la Cour des comptes en deux phases, la première dans son courrier du 23 décembre 2008 (reproduit en pages 51 et 52 du présent rapport) :

« Nous sommes satisfaits d'avoir initié cette démarche d'audit, car au-delà de la situation d'un membre de notre Municipalité, elle trouve dans votre rapport matière à poursuivre le travail de réorganisation de notre administration. En effet, votre analyse corrobore certaines orientations de l'action municipale et va à l'évidence en inspirer d'autres. »

Le 30 janvier 2009, la Municipalité a en outre transmis à la Cour ses observations sur les constatations et recommandations. La synthèse de ces prises de position figure aux pages 34 et suivantes du présent rapport.

4. Conclusions de la Cour

Arrivée au terme de sa mission de contrôle, la Cour des comptes tient à remercier les autorités et le personnel de l'administration de Montreux qui ont toujours collaboré au mieux avec elle tout au long de ses travaux.

S'agissant du contenu de l'audit, la Cour constate que la Municipalité adhère au principe de renforcer le cadre et les structures de son administration afin de mieux pallier les risques de dysfonctionnements susceptibles de porter atteinte à une utilisation économe, efficace et efficiente de l'argent public.

Ceci inclut la formalisation et la mise en œuvre d'un système de contrôle interne adapté aux activités de l'administration de la Commune de Montreux, aux risques qui en découlent ainsi qu'à ses besoins, en mettant l'accent sur :

- les mesures visant à l'exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces ;
- le respect des obligations de rendre compte ;
- la conformité aux lois et réglementations en vigueur ;
- la protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

* * *

CHAPITRE II PROCEDURES DE CONTROLE

5 Organisation des travaux de la Cour

5.1 Contexte

Après une première phase de collecte d'informations et de planification, les travaux de contrôle de la Cour se sont centrés essentiellement sur le fonctionnement de l'organisation de l'administration de la Commune de Montreux en relation avec les transactions immobilières affectant son patrimoine et dans le domaine de l'octroi des permis de construire.

Dans ce cadre, la Cour a notamment procédé à l'audition des sept membres de la Municipalité, du secrétaire municipal, des chefs de service des finances et de l'urbanisme et de plusieurs de leurs collaborateurs. La Cour a également entendu le Président du Conseil communal de Montreux, l'ancienne titulaire de cette charge, ainsi que le Président de la Commission des finances du Conseil communal de Montreux. Elle a aussi invité tous les conseillers communaux de Montreux à prendre contact avec elle s'ils souhaitaient être entendus. Aucun de ces derniers n'a donné suite à cette offre.

La Cour a rencontré le juge d'instruction en charge de l'enquête pénale portant sur des opérations ayant entraîné l'ouverture d'une procédure ouverte à l'encontre d'un membre de la Municipalité de Montreux.

Elle a, de plus, été en contact avec la Centrale cantonale des autorisations en matière d'autorisations de construire (CAMAC), le Service cantonal du développement territorial (SDT) et l'autorité cantonale de surveillance des communes (SeCri).

Enfin, la Cour a tenu diverses séances de travail avec l'inspecteur cantonal du registre foncier, un notaire ainsi que des acteurs du marché immobilier et du milieu de la protection du patrimoine de Montreux.

Afin de compléter son appréciation, la Cour a pris connaissance des pratiques en vigueur des Communes de Lausanne, de Morges ainsi que d'Yverdon-les-Bains.

En tout, la Cour a auditionné 34 personnes dans le cadre de ses travaux.

Les aspects juridiques de l'octroi des permis de construire ont été étayés et validés grâce à l'appui d'un architecte/urbaniste anciennement responsable du service de l'urbanisme d'une importante commune du canton, ainsi que d'un avocat spécialisé en droit de la construction.

Les différentes étapes des travaux d'analyse de la Cour des comptes sont détaillées à l'annexe I aux pages 49 et ss du présent rapport.

5.2 Benchmarking

Les séances de travail que la Cour a conduites avec les Communes de Lausanne, Morges et Yverdon-les-Bains lui ont permis de se convaincre, sans entrer dans les détails, qu'il y existait des procédures écrites et connues des responsables dans les domaines analysés dans le présent rapport.

5.3 Références aux normes en matière d'audit

La Cour a conduit ses travaux en se référant au code de déontologie ainsi qu'aux normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

* * *

CHAPITRE III CONTEXTE GENERAL DES DOMAINES ANALYSES

Préambule – La Commune de Montreux

Fruit de la fusion de différentes communes intervenue entre « Le Châtelard-Montreux » et « Les Planches » en 1961, la Commune de Montreux – qui comptait 23'758 habitants à fin 2007 – est située dans le district de La Riviera-Pays-d'Enhaut.

Très vaste de par sa taille (superficie 3'337 hectares), elle est aussi très diversifiée puisqu'elle s'étend du bord du Lac Léman au massif des Rochers-de-Naye en passant par d'importantes zones de forêts. La partie la plus densément bâtie se trouve dans les bas de la commune, au bord du Lac Léman.

Montreux est une commune très active qui accueille également de nombreux congrès. En outre, Jean-Jacques Rousseau y a attiré les premiers touristes par son roman « La Nouvelle Héloïse » à la fin du XVIII^e siècle déjà.

Grâce, en particulier, aux revenus extraordinaires issus de la perception d'impôts sur les successions, la situation financière de Montreux est particulièrement saine, puisqu'elle dispose de provisions et de réserves à hauteur de plus de CHF 80 millions à fin 2007. Quant aux excédents de recettes, ils se montent à respectivement CHF 20 millions et CHF 9 millions pour les exercices 2006 et 2007.

6. Des transactions immobilières de la Commune de Montreux

6.1 Contexte

La Commune de Montreux est située dans une région où le marché immobilier est en pleine expansion depuis plusieurs années. Elle y détient un patrimoine immobilier étendu, dont les $\frac{3}{4}$ sont constitués de forêts ainsi que d'alpages.

Le reste des propriétés foncières de la commune est constitué de parcelles situées en zone constructible qui sont concentrées dans la partie déjà urbanisée du bas de la ville.

L'analyse de la situation amène la Cour à constater – sans juger du bien-fondé de cette option – qu'à l'instar de la plupart des collectivités publiques, la Commune de Montreux ne dispose pas de stratégie particulière en matière immobilière.

Treize opérations immobilières ont été portées pour décision devant le Conseil communal durant la période 1998 à 2007 (voir chiffre 6.2. ci-après). On relève également l'existence de transactions portant sur des petites surfaces entrant

dans le cadre de la délégation de compétences accordée par le Conseil communal à la Municipalité (63 durant la période 1998 – 2007).

Il s'agit de ventes, d'achats ou encore d'échanges de terrains acceptés par la Commune au vu des circonstances. Il arrive ainsi que la Commune accepte de céder à un particulier quelques mètres du domaine public parce que l'ouvrage prévu (mur, garage, etc.) empiète sur celui-ci.

6.2 Bases légales et réglementaires

S'agissant des bases légales relatives aux transactions immobilières, la Cour rappelle que la compétence de délibérer sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles (ainsi que de droits réels, d'actions et de parts de sociétés immobilières) appartient au Conseil communal. Ceci étant, ce dernier peut déléguer une partie de cette compétence à la Municipalité pour autant qu'il fixe une valeur limite à cette délégation (art. 4, ch. 6 LC).

En l'espèce, l'organe délibérant de Montreux a fait usage de cette délégation, fixée en début de législature et pour toute la durée de celle-ci. Durant les législatures 1998-2001 et 2002-2005, la limite de la compétence générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions d'immeubles accordée par le Conseil communal à la Municipalité était « *de Fr. 100'000.– par cas, limite portée à Fr. 150'000.– pour les acquisitions* ». Elle a passé à « *Fr. 200'000.– par cas, et Fr. 300'000.– pour les acquisitions* » au début de la législature 2006-2011.

Il est par ailleurs à relever que la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 a supprimé le « contrôle en opportunité » par le canton en matière d'aliénations d'immeubles appartenant au patrimoine communal. C'est ainsi que l'art. 142 LC entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005 n'oblige plus l'autorité communale à soumettre les aliénations à l'examen du canton, mais uniquement à informer le Préfet, qui assure la transmission de ces données au département concerné (en l'occurrence le DINT, art. 142 LC).

6.3 Procédures et processus en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles

La Commune de Montreux agit sur le marché immobilier en fonction des propositions qui lui sont faites.

Le Conseil communal est consulté sur la base d'un préavis transmis par la Municipalité. En ce qui concerne les transactions entrant dans la limite de compétence municipale, il reçoit, tous les 6 mois, une liste des opérations immobilières traitées par la Municipalité, dont il prend acte sans débat.

La Municipalité ne dispose pas de directives comprenant des règles claires, constantes et documentées dans le domaine desdites transactions. Le système repose sur la tradition orale, le processus avançant par les chefs de service et les municipaux concernés jusqu'au passage en Municipalité au moment de la finalisation de l'opération, généralement au moyen d'une note intitulée « Proposition à la Municipalité ».

On distingue deux modes opératoires suivant les périodes :

- **Avant le 1^{er} janvier 2004 et dès le 4 avril 2008**

Les tâches préparatoires relevant des transactions immobilières étaient, et sont à nouveau, assumées par le chef du Service des finances.

- **Du 1^{er} janvier 2004 au 4 avril 2008**

Le pilotage des transactions immobilières a été transféré du Service des finances à celui de l'urbanisme.

Fondé notamment sur la transaction concernant le domaine des Bosquets décrite en pages 20 et ss, cette constatation (**N° 1**) fait l'objet d'un développement et d'une recommandation (**N° 1**) en page 32 et ss du présent rapport.

6.4 Evaluation du prix des parcelles devant être l'objet de transactions immobilières

De manière générale, le prix de négociation et/ou de transaction est fixé sur la base d'entretiens avec un ou des membres de la Municipalité et/ou des responsables de services communaux, notamment le chef du Service des finances. Des rapports d'expertise émanant de tiers sont en général sollicités pour les gros objets. L'ensemble de cette phase d'analyse n'est pas documenté.

Ainsi, la Municipalité se détermine de manière *ad hoc* pour l'évaluation du prix des transactions immobilières (achats et ventes) en fonction des personnes qui ont été consultées et du résultat de synthèse (note à la Municipalité) finalement retenu par le Conseiller municipal de l'urbanisme pour la période du 1^{er} janvier 2004 au 4 avril 2008 (respectivement par le chef du service des finances pour les autres périodes).

6.5 Exécution proprement dite des transactions immobilières

Dès que la décision formelle de l'autorité compétente (Conseil communal ou Municipalité selon l'importance financière de la transaction en cause) est finalisée, l'acte doit être signé par les parties chez un notaire pour l'exécution proprement dite de la transaction. Pour ce faire, au début de chaque législature, la Municipalité octroie une procuration individuelle permettant au Municipal en charge des finances et au chef du Service des finances de la représenter durant toute cette période en matière d'opérations immobilières.

Nous reproduisons ci-dessous la dernière décision de la Municipalité y relative qui est transmise par courrier aux notaires de Montreux :

COMMUNE DE MONTREUX

Pour traitement
 M'en parler

Direction des Finances

Signatures – opérations immobilières

En application de l'article 76 de la loi sur les communes du 28 février 1956, la Municipalité de Montreux décide de donner procuration à la Direction des finances pour la législature 2006 – 2011, avec pouvoir de substitution, à M. _____ domicilié à Montreux, et à M. _____, chef du service communal des finances, domicilié à Clarens, aux fins de se présenter devant notaire, collectivement à deux ou individuellement, et à déclarer que la Commune de Montreux signe tout acte immobilier.

Aux effets ci-dessus, notre (nos) mandataire(s) conviendra(ont) de toutes conditions, signera(ont) tous actes et réquisitions et fera(ont) tout ce qui sera nécessaire au parfait accomplissement du mandat conféré.

Montreux, le 13 juillet 2006

le vice-président _____ le secrétaire : _____

AU NOM DE LA MUNICIPALITE



MUNICIPALITE
MONTREUX

Se fondant sur les pratiques reconnues en matière de bonne gouvernance, de contrôle interne et de séparation des fonctions, la Cour considère que la Municipalité devrait désigner spécifiquement à chaque occurrence l'objet pour lequel une procuration individuelle est attribuée.

La procuration à la fois individuelle et générale telle qu'établie pour l'instant ne correspond manifestement pas à ces critères.

Cette constatation (N° 6) fait l'objet d'un développement et d'une recommandation (N° 4) en page 45 et ss du présent rapport.

6.6 Deux exemples probants en matière de transactions immobilières

En dehors des deux dossiers mentionnés ci-après, la Cour a analysé différentes transactions immobilières qui n'ont pas donné lieu à des remarques particulières, hormis celles prises en compte dans la constatation N° 1, déjà citée (page 32).

La Cour a choisi de se focaliser sur deux transactions importantes qui illustrent l'organisation appliquée par la Commune de Montreux en la matière :

- la vente du domaine des Bosquets de Fontanivent.
- la vente du chemin du National.

6.6.1 La vente du domaine des Bosquets de Fontanivent

L'ensemble du processus de vente de cette propriété a été pris en charge par la Municipalité et sa délégation municipale *ad hoc*, composée de MM. Blanc, Conseiller municipal des finances et Jean-Claude Doriot, Conseiller municipal de l'urbanisme.

6.6.1.1 Etapes entre juin 1998 et la proposition à la Municipalité du 25 janvier 2005

Les aspects chronologiques de cette transaction sont détaillés à l'annexe IV aux pages 54 et ss du présent rapport. Il y est notamment question des deux offres des 23 mars 2007 et 2 juin 2004 qui ont été ultérieurement retirées.

6.6.1.2 Commentaires de la Cour – Organisation du processus de vente

Examinant les opérations chronologiques relatives à la mise en vente de cet objet important du patrimoine communal, la Cour a constaté que l'ensemble du processus – dépourvu de procédures suffisamment prédéfinies – dénote que la Municipalité de Montreux ne s'est pas donné les moyens permettant de s'assurer de l'adoption des meilleures pratiques pour atteindre le but visé, soit la meilleure gestion des fonds publics.

Cette constatation (**N° 2**) fait l'objet d'un développement et d'une recommandation (**N° 2**) en page 35 et ss du présent rapport.

6.6.1.3 Note à la Municipalité du 25 janvier 2005 – Décision municipale du 4 février 2005 et étapes ultérieures

En date du 25 janvier 2005, la Direction de l'urbanisme a transmis une proposition à la Municipalité pour décision. Cette proposition reprend la recommandation de la délégation municipale composée de MM. les Conseillers municipaux Blanc et Doriot. Ce document mentionne 4 offres d'achat pour la propriété des Bosquets.

Il peut être résumé ainsi :

Intervenant	Montant de l'offre	Recommandation à la Municipalité de la part de la direction de l'urbanisme et de la délégation municipale
Régie No 1	CHF 7'000'000.-	<i>Offre à écarter, car pas d'esquisse produite</i>
Régie No 2	CHF 7'000'000.-	<i>Offre prise en considération mais à ne pas retenir au final</i>
Cantatore architecture et urbanisme à Vevey pour TFI Buchillon SA	CHF 7'600'000.-	<i>Offre à conserver et à privilégier</i>
Cabinet d'avocat, offre reçue après le délai fixé au 30.07.04	CHF 5'602'000.-	<i>Offre à écarter car trop basse</i>

Les 26 janvier et 1er février 2005 – **soit après l'établissement de la note du 25 janvier 2005 de la Direction municipale de l'urbanisme mais avant la séance de la Municipalité du 4 février 2005** – deux nouvelles propositions écrites (sans documentation de projet) se montant respectivement à :

- CHF 8'700'000.- (Régie N° 3 – offre ferme)
- CHF 8'000'000.- (Régie N° 4 – lettre considérée comme offre par la Municipalité dans son préavis au Conseil communal du 17 juin 2005)

ont été adressées aux services concernés par des promoteurs immobiliers pour le compte de clients.

La lettre de la Régie N° 3 précise ceci :

« J'ai le plaisir de vous informer qu'après une étude approfondie du dossier cité en référence, ma société ainsi que mes partenaires financiers sont à même de vous proposer l'offre suivante : – Acquisition de vos parcelles pour un prix global de Fr. 8'700'000.- (huit millions sept cent mille francs), conditionné à l'obtention du permis de construire.(...) D'autre part, il est à noter qu'il serait judicieux de conserver la bâtisse existante, qui sera bien entendu rénovée, et que le droit à bâtir de 1'350 m2 prévu sur son emplacement devrait être reporté sur une autre zone de la parcelle : (...) ».

Il ressort du procès-verbal de la séance du 4 février 2005 de la Municipalité :

« La Municipalité prend acte par ailleurs que deux offres d'achat de la propriété « Les Bosquets » sont parvenues, l'une émanant de la Régie N° 3, l'autre orale d'une entreprise de, laquelle n'a pas fourni de précisions relatives à l'aspect financier. »

Le contenu de la proposition de la Régie N° 4 ne semble donc pas avoir été porté à la connaissance de la Municipalité, eu égard à la teneur du procès-verbal. En outre, il n'est fait état d'aucun montant dans ces lignes.

Lors de cette même séance du 4 février 2005, la Municipalité, avec une opposition, a décidé de suivre la proposition du 25 janvier 2005 présentée par son municipal de l'urbanisme, à savoir (citation) :

«.. d'opter pour la vente de la propriété "Les Bosquets" à Fontanivent au groupe Cantatore, architecture et urbanisme, à Vevey pour TFI Buchillon SA, pour un montant de Fr. 7'600'000.– ».

La Municipalité a chargé également le Service de l'urbanisme d'établir, en collaboration avec celui des finances et des autres services concernés, un préavis à l'attention du Conseil communal, ainsi que du suivi de ce dossier.

Une nouvelle offre de la Régie N° 5 – non chiffrée – a été adressée au Service de l'urbanisme le 8 février 2005, soit après que la Municipalité ait pris sa décision. Cette dernière offre a été considérée comme tardive.

Par courrier du 21 février 2005, la Régie N° 2 a demandé à connaître les raisons ayant dicté le choix de la Municipalité. Cette dernière y a répondu dans son courrier du 8 mars 2005, en précisant notamment ceci :

« En ce qui concerne la question de la mise à disposition de la parcelle, la Municipalité observe en préambule que la démarche à laquelle vous vous êtes librement associés ne correspondait nullement – selon vos termes – à une démarche de concours aboutissant à une adjudication et qu'il s'agit bien là d'un malentendu. En effet, le but de cette démarche poursuivait un objectif principal : celui d'obtenir différentes offres pour l'acquisition de ce patrimoine en ayant connaissance de l'usage qui pourrait être fait des droits à bâtir, dès lors que la vente de la parcelle, en tant qu'une seule entité, révélait une incidence foncière trop importante.

Cela dit, s'agissant des critères retenus pour arrêter sa décision, notre autorité s'est fondée, d'une part, sur l'offre économiquement la plus avantageuse et, d'autre part, sur la base des intentions formulées par les intéressés en rapport au mode d'utilisation des biens-fonds. ».

A la fin de ces opérations, la Municipalité a présenté le Préavis N° 24/2005, adopté par elle le 17 juin 2005, qui était destiné à la commission d'examen chargée de le présenter au Conseil communal pour décision.

On peut lire dans ce document :

« Au total, la Municipalité a réceptionné 9 offres qui peuvent être répertoriées de la manière suivante :

- trois offres tardives et sans aucune forme d'illustration² ;*
- deux offres finalement retirées³ ;*
- deux offres maintenues sans forme d'illustration⁴ ;*
- deux offres remplissant les conditions cadres en rapport à l'illustration des implantations⁵.*

L'examen des offres a donc porté sur les quatre dernières énumérées ci-dessus dont les montants proposés s'échelonnaient de 5'602'000.– à 7'600'000.– francs. Après une analyse attentive de ces propositions en référence aux exigences fixées par la Municipalité, le choix s'est porté sur la société TFI Buchillon SA pour un montant de 7'600'000.– francs. ».

2. Note de la Cour : Régies N° 3, 4 et 5

3. Note de la Cour : Offres des 23 mars 2004 et 2 juin 2004

4. Note de la Cour : Cabinet d'avocat et Régie N° 1

5. Note de la Cour : Régie N° 2 et Cantatore architecte

La commission du Conseil communal chargé de l'examen du préavis municipal a accepté, le 6 septembre 2005, le dossier présenté et l'a transmis au Conseil communal pour décision. Ce dernier l'a approuvé dans sa séance du 5 octobre 2005.

6.6.1.4 Commentaires de la Cour – Offres écartées car considérées comme tardives

La Cour n'a pas pu établir si la Commission du Conseil communal chargée d'examiner le préavis municipal a eu connaissance du contenu de ces trois offres et de l'absence de délai fixé permettant de les qualifier de tardives. Le seul délai annoncé (31 juillet 2004) était celui fixé bien antérieurement à la décision municipale (4 février 2005). Celui-ci n'a d'ailleurs pas été respecté par la Municipalité elle-même face à une offre postérieure.

La Cour est interpellée par le fait que la Municipalité a écarté l'offre du 26 janvier 2005 de CHF 8'700'000.– qui est supérieure à celle retenue dans sa séance du 4 février 2005 (CHF 7'600'000.-), en la considérant tardive.

Cette constatation (**N° 3**), sans faire l'objet d'une recommandation, demande une prise de position de la Municipalité de Montreux. Elle figure en page 39 du présent rapport.

6.6.1.5 Finalisation de la vente du domaine des Bosquets

Signature de l'acte et poursuite de l'examen des projets de construction l'acquéreur

A la suite de l'adjudication du Domaine des Bosquets à TFI Buchillon SA, par l'entremise de Cantatore architecte, une vente à terme a été passée le 25 avril 2005 entre les parties devant notaire.

Cette vente à terme était conditionnée à l'octroi du permis de construire. Cette condition a été abandonnée par l'acquéreur le 15 juin 2006. Dès l'instant où le transfert de propriété a été réalisé, le projet ne concerne la Municipalité plus que par l'aspect du permis de construire et des aléas qu'il a connus ultérieurement.

6.6.2. La cession du chemin du National

6.6.2.1 Contexte historique

Situé en zone urbaine sur le domaine public, le chemin de National (surface 985 m²) était constitué par une voie de circulation étroite, dépourvue de trottoir, bordant l'ancien Hôtel du National, et dont par ailleurs l'entretien du revêtement était mauvais. Il était considéré par certains comme dangereux et par d'autres comme une utile voie de délestage du trafic.

Quant à l'Hôtel National, édifié en 1874, il a été le premier des grands hôtels de Montreux. Le site, qui constitue une propriété privée, compte 8'050 m² environ et comprend également les Arcades du National. L'hôtel a été fermé en 1985.

6.6.2.2 Tentative de classement de l'Hôtel National

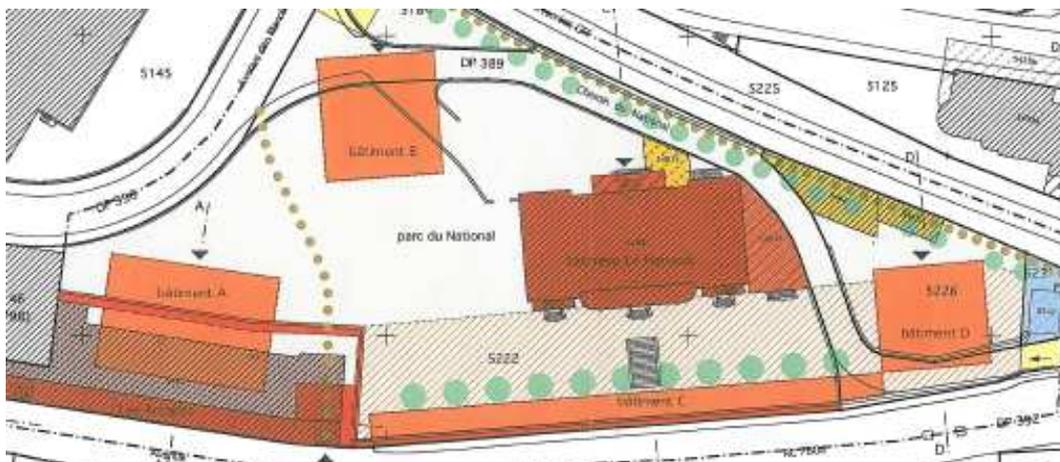
En octobre 2003, une pétition intitulée « Sauvez le National à Montreux » visait à obtenir son classement dans la liste des bâtiments protégés par le Canton. Celle-ci a été remise au Conseiller d'Etat François Marthaler, Chef du Département des infrastructures, qui a ensuite réuni les différentes parties concernées en janvier 2004. Au terme de la séance du 2 février 2004, le Canton, la Municipalité, les associations pétitionnaires et l'architecte ont signé une charte visant à favoriser l'avancement d'un projet de réhabilitation de la propriété de l'Hôtel du National.

L'Etat s'est contenté de signaler que les façades de l'immeuble et les arcades situées en bordure du site justifiaient d'être sauvegardées, sans toutefois entreprendre la moindre démarche de classement ou de mise à l'inventaire (Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites – LPNMS).

6.6.2.3 Projet actuel de réhabilitation de l'Hôtel National en complexe immobilier résidentiel

De concert avec les intéressés à la valorisation du site (promoteur, ancien propriétaire de la parcelle, services de l'Etat, etc.) et les initiants de la pétition « Sauvez le National à Montreux », la Commune de Montreux s'est également impliquée dans le projet de construction, en lien avec la cession envisagée du chemin du National entrant dans ce cadre. La direction municipale de l'urbanisme conduite par M. Jean-Claude Doriot était en charge de ce dossier.

Selon les renseignements dont la Cour dispose, la promotion en question porte sur un ensemble résidentiel dont le budget total est de l'ordre de cent millions de francs suisses.



6.6.2.4 La transaction et ses questions d'évaluation

La cession pour CHF 1.– symbolique du Chemin du National, a permis au promoteur immobilier, la société « Le National de Montreux SA » d'augmenter la surface bâtie de son projet et de mieux en valoriser l'ensemble par le fait même de l'augmentation de la surface constructible et des coefficients qui y sont attachés.

Il a été exposé à la Cour que la Municipalité avait donné suite au principe de cette cession à la condition que le chemin, supprimé, soit remplacé par deux cheminements piétonniers devant faire l'objet d'une servitude active, ouverts au public, et aménagés par le promoteur en charge du projet global ; l'entretien subséquent serait à la charge des futurs acquéreurs de l'ensemble résidentiel. Ces futures voies d'accès, dont ni la surface ni l'emplacement n'étaient fixés, devaient se trouver sur le bien fond de la promotion.

La Municipalité a donné procuration en date du 26 avril 2007 à l'assistante du chef de service des finances de la Commune de Montreux pour conclure cette transaction. Elle a la teneur suivante :

Annexe à ma minute numéro 215

 **COMMUNE DE
MONTREUX**

Montreux, le 26 avril 2007
N/réf. : Finances/PN/jb

M U N I C I P A L I T É

PROCURATION

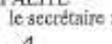
La Municipalité de Montreux confère procuration par la présente à M
secrétaire au service communal des finances, domiciliée à Montreux, aux fins de se présenter de-
vant notaire et à déclarer que la Commune de Montreux

signe, avec "Le National de Montreux SA", un acte de cession et réunion de biens-fonds des
parcelles mentionnées ci-dessous :

Parcelle	Folio	Situation	Nature	Surface
5184	341	Ch. du National	Place-jardin	266 m ²
			Bâtiment	24 m ²
5222	341	Ch. du National 2 / Av. Casino 10-12-14	Place-jardin	4.443 m ²
			Bâtiments	1.625 m ²
5226	341	Ch. du National 1	Place-jardin	619 m ²
			Bâtiments	157 m ²
DP 389	44	A Bon-Port	route ad-hoc	985 m ²

Les frais du présent acte, ainsi que ceux de son inscription au Registre foncier sont à la charge de
la société "Le National de Montreux SA".

Aux effets ci-dessus, notre mandataire conviendra de toutes conditions, signera tous actes et ré-
quisitions et fera tout ce qui sera nécessaire au parfait accomplissement du mandat conféré.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE
le syndic :  le secrétaire : 



BAND-BOUE 73

Aucune autre documentation appropriée antérieure à la copie de l'acte notarié lui-même, instrumenté en date du 1^{er} mai 2007, n'a pu être mise à la disposition de la Cour concernant la décision de cette transaction.

La Municipalité de Montreux, à la requête pressante d'un de ses membres, a repris ce thème dans le procès-verbal de sa séance du 8 juin 2007, soit plus d'un mois après la transaction effective (objet reporté de la séance du 1^{er} juin 2007) :

« *Chemin du National à Montreux – Rappel des déterminations relatives à la cession du domaine public – La Municipalité prend acte de la proposition N° 12/2007 du service de l'urbanisme du 29 mai 2007 rappelant les déterminations prises relatives à la cession du domaine public du chemin du National, à Montreux. Le service de l'urbanisme est chargé du suivi.* »

Si la proposition 12/2007, reproduite en annexe aux pages 58 et ss fait référence à deux séances antérieures de la Municipalité de Montreux des 28 mai 2004 et 21 octobre 2005, il n'est jamais fait mention du prix de cession pour CHF 1.– du chemin du National.

6.6.2.5 Commentaires de la Cour des comptes

Décision de la cession pour CHF 1.– du chemin du National

La Cour relève que la décision de céder pour CHF 1.– le chemin de National n'a fait l'objet d'aucune décision de la Municipalité. L'examen de ses procès-verbaux ne mentionne rien d'explicite à ce sujet, ni antérieurement, ni ultérieurement à la transaction instrumentée en date du 1^{er} mai 2007.

Outre le fait qu'elle soit sans mention de montant, la Cour s'interroge sur le fondement juridique de la procuration du 26 avril 2007 établie par et au nom de la Municipalité de Montreux, en l'espèce représentée par son syndic et son secrétaire municipal, qui est reproduite en page 25.

Ces éléments font l'objet d'une constatation (**N° 4**) qui demande une prise de position de la Municipalité de Montreux. Elle figure en page 41 du présent rapport.

Les questions d'évaluation

Cette cession a incontestablement apporté à ladite promotion une plus-value importante qui doit être appréciée en regard des charges découlant de la servitude concédée, à savoir la création et l'entretien de deux chemins piétonniers sur une superficie prévue « *de l'ordre de 520m²* » selon une récente information de la commune.

On peut considérer que la Municipalité a fait preuve de légèreté en ne procédant pas à une estimation sérieuse de la valeur de la parcelle de 985 m² afin de la mettre en perspective avec la valeur économique de la servitude consentie par le promoteur, qu'elle n'a, au surplus, pas valorisée. De plus, la surface précise des cheminements et espaces publics à charge du constructeur, de même que les matériaux à utiliser, ne sont pas encore arrêtés. Ces questions d'évaluation font l'objet de la constatation **N° 5** figurant en page 43 du présent rapport.

L'ensemble des différentes étapes de cette transaction n'est en outre pas traçable. Elles auraient dû être valablement précisées et documentées afin de

pouvoir démontrer après coup le bien-fondé et la transparence des décisions prises.

Ce manque de rigueur général implique donc la nécessité de renforcer l'organisation, la documentation et le contrôle des opérations, ce qui est développé en page 32 du présent rapport dans la constatation **N° 1**, déjà citée.

7. De l'octroi des permis de construire

7.1 Contexte légal et réglementaire

7.1.1 Généralités

Il est relevé en préambule que le dispositif légal en matière d'aménagement du territoire et de la construction est particulièrement développé, tant sur le plan fédéral que cantonal. La commune dispose également de certaines compétences (établissement de plans de zone et règlements).

Aussi la Cour relève uniquement dans le présent rapport les éléments principaux nécessaires à la compréhension du cadre de ses travaux ainsi que ceux qui se réfèrent plus directement à la procédure d'octroi des permis de construire telle que la pratique la Commune de Montreux.

Selon l'art 17 LATC, la municipalité est chargée de faire observer les prescriptions légales et réglementaires, ainsi que les plans en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Elle exerce les attributions qui lui sont conférées par la loi et les règlements, notamment dans le cadre de l'établissement des plans directeurs communaux et localisés, des plans d'affectation et des plans de quartier. Elle est chargée de l'information et de la participation de la population.

Avant d'accorder le permis de construire, elle vérifie la conformité de tout projet avec les dispositions légales, les plans d'affectation et les règlements. Elle fait respecter l'effet suspensif accordé aux recours.

Au niveau cantonal, c'est le Département des infrastructures qui est principalement en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions des zones à bâtir. Il assure l'exécution des lois, des règlements et des plans relatifs à l'aménagement du territoire et à la police des constructions, sous réserve des tâches spéciales attribuées à d'autres départements ou autorités (art. 10 LATC). Le dispositif est complété par le Conseil d'Etat qui agit en tant qu'autorité de surveillance (art. 9 LATC), en pratique de manière réactive. Ceci signifie que les situations illégales ne sont sanctionnées que sur dénonciation.

7.1.2 Le plan directeur communal

Il est obligatoire pour les communes de plus de 1000 habitants (art. 38 al. 1 LATC) et définit concrètement la politique d'aménagement local du territoire et fixe, dans les grandes lignes, le cours que celui-ci doit suivre. Le plan directeur communal lie les autorités mais pas les particuliers (art. 9 LAT).

Il est soumis à une procédure de consultation publique, puis adopté par le Conseil communal et enfin approuvé par le Canton (Conseil d'Etat).

7.1.3 Le plan général d'affectation (PGA)

Généralités

Fondé sur le plan directeur communal, le PGA joue un rôle déterminant dans l'ensemble du processus de planification visant à garantir l'utilisation mesurée du sol et l'occupation rationnelle du territoire voulue par la LAT.

Ainsi, le territoire de chaque commune est obligatoirement soumis à un PGA qui distingue les zones à bâtir, les zones agricoles ainsi que les zones à protéger (art. 14 LAT ; art. 48ss et 56ss LATC).

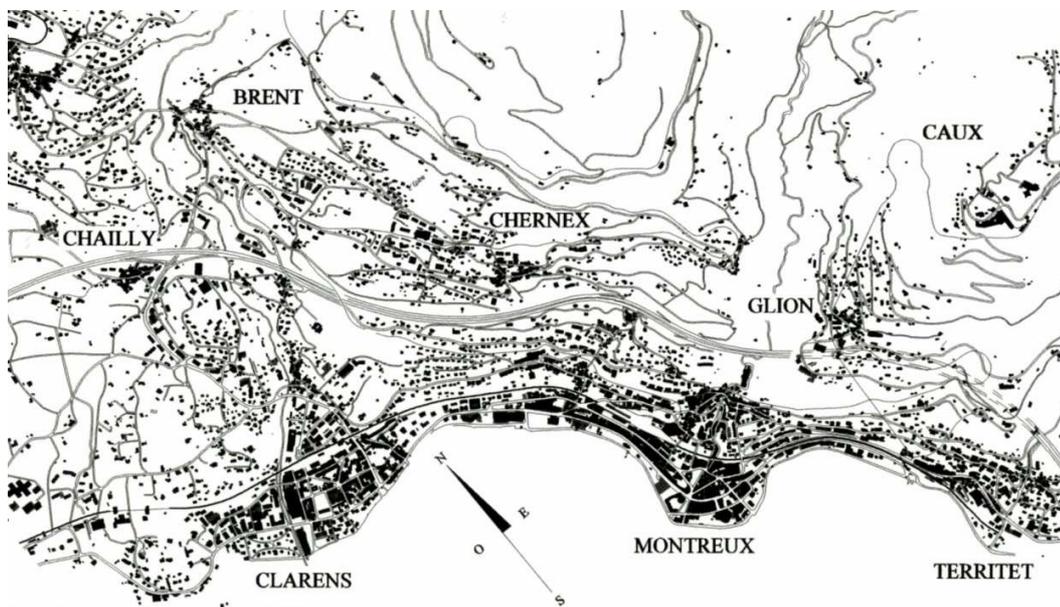
Dans le cas de Montreux

Le PGA en vigueur à Montreux date du 15 décembre 1972. Il a été conçu à une époque où le développement démographique prévu était très important pour la Commune, qui estimait que sa population devait passer de 20'000 à 30'000, voire 40'000 habitants.

Un projet en cours destiné à succéder au PGA de 1972 devrait être prochainement soumis à l'aval du Conseil communal (date prévue : le 11 décembre 2008*). Le dépôt d'amendements pourrait nécessiter une nouvelle mise à l'enquête publique du PGA, avec les conséquences que ceci peut impliquer en matière de délai de mise en œuvre.

Dans ce contexte, la Cour relève que malgré l'exigence légale nécessitant un réexamen tous les 15 ans de la définition de la zone à bâtir mentionné dans le PGA, la Commune de Montreux n'a pas pris d'autres mesures en la matière que de compléter de manière ponctuelle le PGA de 1972 sur certaines fractions du territoire communal, au gré des circonstances, des besoins et des évolutions, par de nombreux (72) plans partiels d'affectation (PPA – anciennement dénommé sous « PEP » plan d'extension partiel) et de quartier (PQ).

* situation qui prévalait au moment de la rédaction de ce paragraphe



La situation sur le plan légal est la suivante⁶ :

- Le PGA de 1972 n'ayant pas fait l'objet d'une modification en vue de son adaptation aux exigences de la LAT, les parties de plan qui ne sont pas conformes aux dispositions du droit fédéral concernant tant la délimitation des zones à bâtir (art. 15 LAT) que la délimitation des zones à protéger (art. 17 al. 1 LAT) sont caduques depuis le 1er janvier 1988.
- La zone à bâtir sur le territoire de la Commune de Montreux est désormais définie principalement sur la partie de l'agglomération qui est déjà largement construite, à titre subsidiaire en tant que zone à bâtir provisoire (art. 36 al. 3 LAT), jusqu'à l'entrée en vigueur du futur PGA.

Notons que le futur PGA ne traite que la partie urbanisée du bas de la Commune de Montreux et que sa limite supérieure passe par Brent, Chamby, Sonzier et Glion. Compte tenu des délais ordinaires de mise en œuvre du futur PGA, on doit donc s'attendre à ce que le territoire communal non couvert par celui-ci (Les Avants, Caux et le Vallon de Villard) soit encore soumis au PGA de 1972 pendant quelques années, sous réserve des dispositions précitées.

7.1.4 L'octroi du permis de construire

Outre le principe général de l'obligation d'obtenir un permis de construire à l'issue d'une enquête publique (art 103 al. 1 LATC et 69ss RATC) on distingue deux types d'exceptions :

- Nécessité d'obtenir un permis de construire sans astreinte à une enquête publique systématiquement requise pour les travaux de minime importance (art. 111 LATC et 72d RATC).

⁶ voir aussi arrêt du 13 mars 2008 du Tribunal administratif dans le cadre d'un recours portant sur l'octroi d'un permis de construire relatif au domaine des Bosquets, à Montreux (réf. AC.2006.0213)

- Dispense de permis de construire octroyée par la Municipalité sur la base de la présentation d'un dossier par le demandeur (art 103 al. 2 LATC et 68a RATC). Ceci signifie qu'une telle dispense ne peut pas être octroyée sans décision formelle de la Municipalité, par exemple sur la base d'un simple accord des voisins.

En droit vaudois, l'octroi du permis de construire appartient exclusivement à la Municipalité (art. 103 ss LAT et 68 ss OAT).

Par contre, les autorisations préalables nécessaires à la prise de décision de la Municipalité peuvent dépendre du Canton, par le biais de la Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire (CAMAC), structure chargée uniquement d'établir la synthèse des analyses du droit de la construction au niveau cantonal (art. 1 LAT) à réception des préavis et décisions des services consultés. La CAMAC est rattachée administrativement au Département cantonal des Infrastructures (DINF). Suivant les situations, la « synthèse CAMAC » a un caractère obligatoire, dans d'autres, il est fait état de recommandations.

Les délais fixés pour le traitement du dossier prévus aux art. 109 et 114 LATC sont des délais d'ordre. Ceci signifie qu'ils peuvent être dépassés et qu'il appartient à celui qui se plaint de leur non respect de le faire valoir. A défaut, il ne se passe rien.

Il est à relever que l'administration communale est soumise aux mêmes dispositions légales concernant l'octroi de permis de construire pour ses propres constructions. A titre d'illustration de cette problématique, il convient de signaler qu'à la suite d'une dénonciation émanant de membres du Conseil communal, la Municipalité de Montreux *in corpore* a fait l'objet d'un avertissement en 2004 par le Préfet du district de Vevey, à l'issue de son enquête sur le réaménagement de la Place du Marché et la construction d'un abri-bus. De fait, les travaux inhérents à ces objets avaient été effectués sous la houlette de la Direction municipale de l'urbanisme (i) sans avoir été mis à l'enquête publique et (ii) sans qu'aucun permis de construire n'ait été octroyé préalablement.

7.2 Organisation administrative mise en place à Montreux concernant l'octroi des permis de construire

Les étapes clés du processus d'octroi de permis de construire sont les suivantes :

1. Réception de la demande par le Service d'urbanisme
2. Examen du dossier – éventuellement demande de complément d'information
3. Traitement de la demande selon les trois possibilités suivantes :
 - 3a. lorsque l'enquête publique est requise : prise de position des services communaux puis envoi du dossier à la CAMAC ;
 - 3b. en cas de travaux de minime importance : distribution dans les services communaux concernés pour prise de position (art. 111 LATC), puis décision par la Municipalité (depuis 2004) ;
 - 3c. dispense de permis de construire octroyée par la Municipalité sur la base de la présentation d'un dossier par le demandeur.

En cas d'enquête publique (chiffre 3a. ci-dessus), la procédure continue comme suit :

4. Réception du dossier des services communaux et de la CAMAC – Analyse et, le cas échéant, collecte de documents complémentaires.
5. Mise à l'enquête publique.
6. Pendant la durée de l'enquête – mise à disposition du dossier à la disposition du public.
7. Transmission du dossier (avec les oppositions éventuelles) à la Municipalité pour prise de décision.
8. Présentation orale en cours de séance de la Municipalité, avec à l'appui de certaines pièces du dossier. A sa demande, il est procédé à la suspension de l'étude du projet dans l'attente de renseignements complémentaires.
9. Exécution des décisions de la Municipalité, octroi des permis de construire et perceptions des émoluments.
10. Suivi du chantier.
11. Délivrance du permis d'habiter.

Ces tâches sont essentiellement attribuées au Service de l'urbanisme de la Commune de Montreux. Comme ceci a déjà été évoqué, il comprend un effectif de quatre collaborateurs-trices techniques, y compris le chef du service, ainsi que deux postes au secrétariat. Sur le plan concret, à Montreux, environ 90 % des dossiers nécessitent une mise à l'enquête publique et, partant, sont adressés à la CAMAC. Le reste des dossiers relèvent uniquement de la compétence d'examen communale. Par ailleurs, conformément à l'art 79 LATC, le futur PGA ayant passé le stade de l'enquête publique, tous les projets de permis de construire sur le territoire communal doivent être soumis à l'examen simultané des deux cadres référentiels : le PGA de 1972 et le futur PGA.

En outre, selon le chef du Service de l'urbanisme, lorsque l'importance des travaux ou les enjeux le nécessitent, le projet est soumis à un Comité d'experts (art. 3 du Règlement du futur PGA ; qui a remplacé la Commission de l'urbanisme – art. 5 Règlement du PGA de 1972).

A l'exception de modèles de lettres et de diverses listes de tâches, les différentes étapes administratives en vigueur au Service de l'urbanisme ne font l'objet ni de procédures écrites ni d'une supervision systématique, y compris en matière d'encaissement des émoluments liés aux permis de construire. C'est ainsi que des cas peuvent assez facilement échapper à la surveillance municipale à un stade ou à un autre, soit parce que les moyens de contrôle sont insuffisants soit parce qu'il n'existe pas de suivi systématique des opérations.

La Cour considère qu'il serait nécessaire de pallier rapidement ces carences. A titre d'exemple, les mesures à prendre consisteraient à mettre en oeuvre des procédures documentées, claires et constantes, assorties d'outils de gestion et de supervision, notamment dans le domaine des processus financiers et du respect des délais. Ceci permettrait d'appliquer des mesures correctives à temps et de manière adéquate.

Cette constatation (**N° 7**) fait l'objet d'un développement et d'une recommandation (**N° 5**) en page 47 et ss du présent rapport.

CHAPITRE IV RESULTATS DETAILLES DE LA MISSION DE CONTROLE

8. Constatations et recommandations

Constatation No 1

La faiblesse de l'environnement de contrôle ne permet pas de garantir les conditions nécessaires au bon déroulement des activités de l'administration communale.

Détail de la constatation

Les travaux d'analyse menés par la Cour concernant les opérations administratives liées aux opérations immobilières et à l'octroi de permis de construire ont révélé d'une manière générale l'absence de procédures écrites et un mode de fonctionnement de l'administration essentiellement fondé sur la tradition orale, au gré de la personnalité des responsables en place. En outre, le cloisonnement provoque un manque d'information et de coordination. Au surplus, sans documentation adéquate, l'évidence des tâches de supervision et de contrôle inhérente aux activités de toute administration importante ne peut pas être démontrée.

Ces analyses ont également été confortées lors de la plupart des auditions qu'a conduites la Cour dans le cadre de sa présente enquête.

Il est rappelé que la Municipalité de Montreux avait déjà prévu un projet de réorganisation de son administration qui n'a pas été suivi d'effets. Son concept avait été adressé en 2005 au Conseil communal dans le même préavis 11/2005 traitant du projet de construction d'un nouvel Hôtel de Ville. Les lacunes qui avaient été relevées dans ce contexte apparaissent toujours d'actualité, on lit notamment :

- « *la répartition des tâches est plus issue de l'histoire et de la hiérarchie que de la logique processus et de l'approche métier* »;
- « *les relations entre Municipaux et chefs de service sont peu normalisées et varient beaucoup d'une direction à l'autre* »;
- « *d'une manière générale, la conduite des projets est informelle* ».

Sur cette même problématique générale, la Cour mentionne en outre un extrait du prononcé d'avertissement du 2 avril 2004 du Préfet du district de Vevey dans l'affaire déjà citée de la Place du Marché : « *la Municipalité de Montreux dit avoir tiré diverses conclusions de cette expérience fâcheuse pour adapter certaines règles de fonctionnement et de répartition des tâches* ».

Constatation N° 1 (suite)

Risques découlant de la constatation : Préservation insuffisante du patrimoine communal

Suivant les activités en cause, les faiblesses en matière d'organisation, de documentation et de contrôle sont susceptibles d'occasionner des pertes financières et/ou d'induire une préservation insuffisante du patrimoine communal.

L'absence constatée par la Cour de documentation probante sur les procédures d'enregistrement comptable des émoluments perçus pour l'octroi des permis de construire et des autres taxes compensatoires, de même que leur contrôle systématique, peuvent constituer des sources d'erreurs non détectées et/ou des pertes financières.

Partant, l'existence d'une procédure interne qui prévoit la confrontation de l'encaissement des émoluments décidés lors des séances de la Municipalité et leur enregistrement comptable proprement dit n'a pas pu être démontrée.

Recommandation No 1

A partir du 1er janvier 2008, le droit fédéral impose aux sociétés d'une certaine taille la mise en place d'un système de contrôle interne (art. 727 al.1, ch. 2 CO), quelle que soit sa forme juridique. Il en est de même pour l'administration fédérale. Au niveau cantonal, la Loi sur les finances (LFin) du 20 septembre 2005 précise que les services de l'administration et offices judiciaires sont responsables « de mettre en place un système de contrôle interne⁷ » (art. 16, lit e.).

Quand bien même les directives cantonales émises par l'Autorité de surveillance des finances communales (ASFICO) ne l'imposent pas pour l'instant, il est indéniable que toutes les communes d'une certaine importance devront s'y adapter. Compte tenu de sa taille, la Cour invite la Commune de Montreux à engager sans délai un tel processus.

7. Système de contrôle interne (selon définition de l'INTOSAI – Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques)

Un système de contrôle interne est un processus intégré mis en oeuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants:

- exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces;
- respect des obligations de rendre compte;
- conformité aux lois et réglementations en vigueur;
- protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

Observations de l'entité sur la constatation N° 1 et la recommandation N° 1

« La Municipalité est consciente depuis longtemps de la nécessité d'une réorganisation en profondeur de l'administration communale. De ses réflexions, menées depuis 2001, est né il y a 3 ans le rapport-préavis No 11/2005, qui devait permettre à la fois la construction d'un hôtel de ville et la mise en place de processus structurés, notifiés par écrit. Le préavis ayant été refusé, elle remet l'ouvrage sur le métier et planche actuellement sur un nouveau rapport-préavis de réorganisation de l'administration communale. La Municipalité a également la volonté de créer une fonction de révision interne.

Le rapport préavis No 11/2005 prévoyait notamment la création d'une gestion électronique des documents permettant à chacun de trouver facilement toute l'information utile. Il proposait aussi la création de tableaux de bord pour assurer le suivi et la mise en œuvre des projets communaux. Enfin, il projetait la construction d'un hôtel de ville, destiné à regrouper les directions, services, offices et unités sous un seul toit.

Déposé devant le Conseil communal en 2005, ce préavis a été refusé en votation populaire le 21 mai 2006. Ce refus a d'abord dû être apprécié dans ses causes, avant que ne reprenne la réflexion sur la réorganisation.

Aujourd'hui, un nouveau rapport-préavis de réorganisation de l'administration communale est en cours d'élaboration. Les éléments clés retenus sont la redéfinition des processus et des fonctions, la création de tableaux de bord prospectifs et de suivi, la gestion de projets, la gestion électronique des documents. Quant au plan directeur informatique – devenu le plan directeur de l'information – il a d'ores et déjà été approuvé par la Municipalité en 2008.

Nous relevons d'ailleurs avec satisfaction que l'audit de la Cour des comptes, en soulignant la nécessité d'un système de contrôle interne selon définition de l'INTOSAI, confirme la Municipalité dans sa volonté de créer une fonction de révision interne. »

Position finale de la Cour sur les observations de l'entité concernant la constatation N° 1 et la recommandation N° 1

La Cour prend acte de la position de la Municipalité qui va dans le sens de ses recommandations.

Compte tenu de l'importance de la sécurité des procédures, la Cour insiste sur l'urgence d'une telle réorganisation.

Constatation No 2

Le processus de vente de la propriété des Bosquets à Fontanivent n'était pas suffisamment équitable et transparent dans sa deuxième phase.

Détail de la constatation

Le processus de vente de la propriété des Bosquets à Fontanivent, effectué sur le principe de la vente au plus offrant, n'était ni structuré ni défini à l'avance. Sans méthode, ce processus ne pouvait *a priori* pas être équitable pour tous les tiers intéressés à acquérir ce bien immobilier. Au surplus, à l'exception des décisions elles-mêmes, les étapes de ce processus n'ont pas été systématiquement documentées.

Risques découlant de la constatation : Préservation insuffisante du patrimoine communal

Comme la Cour vient de le relever, par une information inéquitable à différents stades sur l'existence et/ou le contenu du dossier de vente, tous les tiers potentiellement intéressés n'ont pas eu la possibilité de faire leurs offres, et, partant, il n'y a pas d'assurance que l'offre finalement retenue par la Municipalité, puis soumise au Conseil communal, ait été la plus élevée du marché.

Un délai de clôture des offres ayant tout à coup péremptoirement été fixé par la Municipalité, sans communication aux acquéreurs invités, certaines d'entre elles ont été jugées arbitrairement tardives, alors qu'aucun délai de clôture pour leur réception n'avait été fixé ou respecté préalablement.

De l'avis de la Cour, l'ensemble de ces considérations présente un risque majeur de générer des cas d'inégalité de traitement pour les tiers intéressés ou, à tout le moins, le sentiment qu'il y en ait eu par opacité envers les tiers acquéreurs potentiels.

Au vu du particularisme de cette vente, il eut été préférable d'adopter une grande rigueur à chaque étape d'un processus, ces dernières devant être, dans la mesure du possible, fixées au début de celui-ci.

Recommandation No 2

La Municipalité doit fixer la procédure suivie préalablement à toute vente de bien immobilier d'une certaine importance, de manière transparente et équitable, que cela soit de façon générale dans une procédure interne ou de manière ponctuelle si ces opérations ne sont pas répétitives.

Cette procédure doit prendre en compte les différentes situations pouvant se présenter à une collectivité publique en matière de transactions affectant son patrimoine immobilier, qu'elles soient déclenchées par des tiers ou par la collectivité elle-même.

En cas d'enchères publiques, la Municipalité pourrait notamment prévoir que les offres soient adressées à un notaire.

L'offre de vente doit faire, dès le départ, l'objet d'un cahier des charges suffisamment précis et étayé. Ainsi, les projets issus des offres d'acquéreurs intéressés comprenant des combinaisons de prix et de projets peuvent être comparables entre eux (par ex. avec certains aspects urbanistiques, avec ou sans zones de détente, etc.).

Observations de l'entité sur la constatation N° 2 et la recommandation N° 2

« La Municipalité réfute ces affirmations. Il n'y a pas eu inégalité de traitement entre les acheteurs potentiels : les critères d'attribution ont été transmis aux différents candidats, ces derniers restant libres d'y répondre ou non. A propos de la transparence de la vente, la Municipalité rappelle qu'elle a fait paraître des annonces dans la FAO et dans la presse, l'ayant de plus signalé à l'organe de promotion économique PROMOVE. Elle a également mandaté des agences immobilières. De plus, l'écho donné aux décisions du Conseil communal ont largement fait connaître la réalité de la vente.

La Municipalité admet cependant que la mise en vente eût été plus claire si, dès le départ, elle avait défini précisément ses exigences en matière de préservation des bâtiments et de l'arborisation existante. Si les exigences entourant la mise en vente ont évolué avec le temps, c'est pour permettre une qualité d'aménagement optimale. Au profit maximal, elle a en définitive préféré une urbanisation de qualité pour ce secteur. »

Pour mémoire, les circonstances de la vente de cette propriété sont résumées ci-dessous :

- en 2001, la Municipalité décidait du principe de vendre ce domaine, qui a été légué à la Commune de Montreux et dont la charge d'entretien à long terme dépasse largement les revenus locatifs potentiels. A ce moment-là, le maintien de la villa n'était pas une condition imposée.

Observations de l'entité sur la constatation N° 2 et la recommandation N° 2
(suite)

- *En 2002, le bureau spécialisé (Olivier Rochat, architecte expert, Bureau d'architectes Graf et Rouault à Lausanne) mandaté, afin d'estimer la valeur de la propriété des Bosquets à Fontanivent l'évalue entre Fr. 6'450'000.- et Fr. 6'950'000.- pour une vente en bloc des 3 parcelles concernées.*
- *En novembre 2003, la propriété n'étant toujours pas vendue, la Municipalité reprend l'étude de ce dossier avec un double objectif : la vendre, bien sûr, mais aussi définir un concept fixant des règles pour l'aménagement dans un esprit de préservation de la qualité du site, notamment de son arborisation. A ce moment-là, la villa peut encore être démolie. Le 30 janvier 2004, la Municipalité révisé à la baisse le montant de la vente, jusqu'à 6 millions, pour autant que l'acheteur présente un intérêt pour la Commune. Dans le même temps, elle fixe les nouvelles dispositions relatives aux implantations et à la préservation de l'arborisation et en informe les agences immobilières.*
- *Le 18 juin 2004, la Municipalité prend acte de 5 offres déposées entre le 24 mars et le 2 juin, allant de Fr. 6'500'000.- à Fr. 8'000'000.-. A la suite d'une rencontre avec la délégation municipale en charge de ce dossier, seules trois offres sont maintenues. Les offres sont difficilement comparables puisque certaines prévoient la démolition de la villa, d'autres son maintien.*
- *La Municipalité décide alors de confirmer sa volonté de maintenir la villa des Bosquets et invite les trois candidats en lice « à peaufiner, voire à reformuler leur offre » pour la fin juillet 2004.*
- *Dans le courant 2005, le Conseil communal est saisi d'un préavis municipal demandant l'autorisation de vendre la propriété « Les Bosquets » sise à Fontanivent, afin de provisionner 1/5e du coût de réalisation d'un Hôtel de Ville et de la réorganisation de l'administration communale. La commission ad hoc chargée d'étudier cette demande a pris connaissance de toutes les offres sans exception et a pu ainsi former librement son opinion sur un dossier complet.*
- *Sur proposition de sa commission ad hoc, le Conseil communal, avec quelques oppositions, confirme l'analyse de la Municipalité et accepte la vente de ce bien au prix de 7,6 millions de francs. L'offre retenue remplit le cahier des charges. Elle propose un projet de qualité, avec 25 appartements au lieu des 34 de la deuxième offre, cette dernière étant en outre nettement inférieure (un prix de vente de 7 millions de francs et une commission d'agence de 300'000 francs, soit une offre inférieure de 900'000 francs).*
- *Cette décision n'a pas fait l'objet d'un référendum facultatif, comme la loi l'eût autorisé, moyennant la signature de 20% du corps électoral. L'on doit considérer que, tacitement, le peuple a ainsi entériné la vente.*

Position finale de la Cour sur les observations de l'entité concernant la constatation N° 2 et la recommandation N° 2

La Cour des comptes maintient sa recommandation.

La réponse de la Municipalité en elle-même démontre que les conditions cadres de cette vente ont été modifiées de façon significative en cours de procédure, sans que les éventuels acquéreurs n'aient été mis en permanence sur pied d'égalité. C'est à ce titre que la Cour qualifie le déroulement de cette opération d'inéquitable et de non transparente.

Constatation No 3

Une offre supérieure a été écartée car considérée comme tardive par la Municipalité alors qu'aucun délai n'avait été fixé dans le cadre de la vente du Domaine des Bosquets

Détail de la constatation

Faute de délai fixé ou respecté pour la réception des offres portant sur l'acquisition du Domaine des Bosquets, les raisons pour lesquelles la Municipalité a retenu l'offre de CHF 7'600'000.– dans sa séance du 4 février 2005 alors qu'une offre supérieure avait été reçue antérieurement à sa prise de décision (CHF 8'700'000.–) n'ont pas pu être documentées ou justifiées par la Municipalité à la Cour.

Risques découlant de la constatation :

- Inégalité de traitement
- Sous valorisation importante du patrimoine communal

Il est difficilement compréhensible que la Municipalité ait écarté une offre nettement supérieure de plus d'un million de francs parvenue avant sa décision sans l'avoir sérieusement étudiée. Ceci constitue assurément un risque d'inégalité de traitement.

Au-delà du risque d'inégalité de traitement, cette procédure non déterminée conduit à tout le moins à la présomption d'une sous valorisation importante du patrimoine communal.

Cette constatation ne fait l'objet d'aucune recommandation mais relève de l'exposé précis des opérations liées à la prise de décision de la Municipalité de Montreux (date des séances, documents présentés, exposés oraux, etc.) et sa prise de position.

Exposé et prise de position de l'entité sur la constatation N° 3

« La Municipalité rappelle l'exigence de qualité du projet, notamment du maintien des valeurs patrimoniales et paysagères. Arrivée bien après les autres, l'offre écartée ne pouvait respecter ces contraintes, puisqu'elle répondait à un appel d'offres sans condition.

L'essentiel des explications en relation avec cette constatation se trouve dans la prise de position relative à la constatation précédente.

Toutefois, rappelons ici que deux appels d'offres ont été lancés par la Municipalité à deux époques clairement distinctes. D'abord, un premier mandat fut confié à une agence immobilière spécialisée dans ce type d'objet. Poursuivant sa réflexion, la Municipalité a alors estimé qu'une vente de cette propriété devait être assortie de la garantie de conservation du bâtiment central et des arbres protégés du parc, limitant ainsi la constructibilité du domaine et, par conséquence sa valeur à la vente.

Exposé et prise de position de l'entité sur la constatation N° 3 (suite)

Par ailleurs, elle souligne que, malgré les exigences supplémentaires formulées, elle a pu conclure une vente à un prix supérieur de Fr. 650'000.- à l'estimation la plus haute. »

Position finale de la Cour sur les observations de l'entité concernant la constatation N° 3

La Cour regrette que la Municipalité ne prenne pas formellement position sur la constatation No 3 sachant qu'aucun délai n'avait été formellement fixé à l'ensemble des acquéreurs potentiels.

La Cour maintient sa constatation car il demeure difficilement compréhensible que la Municipalité ait écarté, sans l'avoir sérieusement étudiée, une offre nettement supérieure (plus d'un million de francs) à celle retenue, bien qu'elle lui soit parvenue avant sa prise de décision.

En effet, alors même que la Municipalité a reçu l'offre de CHF 8'700'000.- en question **avant** de prendre sa décision du 4 février 2005, aucun document n'atteste qu'elle en ait fait la moindre analyse.

Cette offre précisait pourtant qu'elle était faite « *après une étude approfondie du dossier* » (cf. extrait de ce courrier en page 21 du présent rapport).

Cette offre étant postérieure à la décision municipale du 18 juin 2004 visant à modifier les conditions cadres, seules deux possibilités se présentent :

- soit ces modifications ont été communiquées aux seules offres dont disposait la Municipalité à ce moment là et le procédé est de ce fait discriminatoire. En effet, les modifications de fond des conditions cadres devaient conduire au lancement d'un nouvel appel d'offres.
- soit ces conditions étaient connues des promoteurs de l'offre considérée comme tardive et la Municipalité devait à tout le moins étudier ce dossier.

De toute évidence, la prise de position de la Municipalité ne fait que confirmer l'impression que toute cette procédure a singulièrement manqué de transparence et d'égalité de traitement.

Constatation No 4

La décision de la cession pour CHF 1.– du chemin du National ne ressort pas d'une décision de la Municipalité dûment consignée

Détail de la constatation

L'examen des procès-verbaux des séances de la Municipalité ne fait pas ressortir la décision de la cession du chemin du National pour la somme de CHF 1.– ni avant, ni après la transaction instrumentée par le notaire en date du 1er mai 2007.

Dans ce contexte, outre le fait qu'elle soit sans mention de montant, la Cour s'interroge sur le fondement juridique de la procuration du 26 avril 2007 établie par et au nom de la Municipalité de Montreux sans que celle-ci se soit prononcée, mais en l'espèce représentée par son syndic et son secrétaire municipal (ce document est reproduit en page 25).

Risques découlant de la constatation :

- Non respect de la délégation relative à la capacité d'aliéner un bien immobilier accordée par le Conseil communal à la Municipalité en tant que corps, et non à des représentants de celle-ci.

Cette constatation ne fait pas l'objet de recommandation mais uniquement de la prise de position de la Municipalité de Montreux.

Prise de position de l'entité sur la constatation N° 4

« En effet, la cession pour Fr. 1.- n'a pas fait l'objet d'une décision formelle de la Municipalité, la direction concernée n'ayant pas saisi directement la Municipalité par le biais d'une proposition municipale ad hoc.

Par contre le principe de cette cession a fait l'objet de plusieurs mentions et décisions explicites, notamment dans le plan partiel d'affectation du National, approuvé par la Municipalité le 21 octobre 2005, et dans le préavis No 11/2006, adopté le 17 mai 2006 par le Conseil communal. »

Le contexte :

- *Le principe de la cession du chemin du National a été introduit en mars 2004, dans le cadre des travaux de la Commission technique mise en œuvre sous la houlette de M. le Conseiller d'Etat Marthaler. Le but de l'opération était de réviser le plan partiel d'affectation du National, à la suite, notamment, du dépôt d'une pétition demandant le classement de l'hôtel. Or le classement aurait très probablement conduit à l'abandon de tout projet de restauration.*
- *Le 28 mai 2004, la Municipalité a admis le principe de la cession et en a réservé les modalités, faisant notamment état d'une contrepartie sous forme de liaisons piétonnes publiques, concrétisées par des servitudes inscrites au Registre foncier et mettant à charge de la promotion tant leur construction que leur entretien permanent.*

Prise de position de l'entité sur la constatation N° 4 (suite)

- *Le 6 avril 2005, le Conseil d'Etat a communiqué à l'Association pour la protection des sites montreusiens et à la Société d'art public son soutien au projet de plan partiel d'affectation qui permettra d'éviter la procédure de classement (cf. FAO du 15 avril 2006).*
- *Le 21 octobre 2005, la Municipalité a approuvé le projet de PPA avec la suppression du chemin du National et introduit au règlement spécial (RPPA) des exigences au sujet des cheminements piétonniers publics à créer.*
- *Le 31 octobre 2005, dans son rapport établi selon l'article 47 OAT⁸, la Municipalité a déclaré qu'elle avait « consenti au principe d'une cession du domaine public du chemin du National, moyennant la restitution de cheminements piétons publics, destinés à assurer une liaison continue entre les avenues des Planches et du Casino, respectivement les quartiers supérieurs et le lac ».*
- *Le 7 août 2006, la décision d'approbation⁹ du Chef du département, M. le Conseiller d'Etat Mermoud, mentionne expressément la justification de l'usage du domaine public permettant de disposer les périmètres d'implantation des nouveaux bâtiments d'une manière plus respectueuse du site.*
- *Le préavis No 11/2006 sur le plan partiel d'affectation du National, adopté le 17 mai 2006 par le Conseil communal, inclut expressément la cession du chemin du National et la restitution de cheminements piétons publics, aux fins de conférer à la composition de l'ensemble une meilleure qualité scénique et d'assurer les principes de conservation de l'hôtel.*

Position finale de la Cour sur la constatation N° 4

La Cour note que la Municipalité confirme la constatation No 4.

S'agissant d'un manquement significatif aux prescriptions légales, la Cour s'étonne de ce que la Municipalité cherche à s'esquiver de sa responsabilité par un commentaire dilatoire.

⁸ Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire

⁹ Décision d'approbation du PPA

Constatation No 5

La cession du chemin du National pour CHF 1.– contre une servitude de passage n'a pas fait l'objet d'une évaluation économique sérieuse

Détail de la constatation

Le cas du chemin du National s'inscrit dans la problématique de la cession d'un terrain (985 m²) contre une servitude de passage. Si l'on peut admettre qu'un tel échange comporte pour la Commune à la fois des aspects d'intérêt général et financiers, il n'en demeure pas moins que ces derniers auraient dû faire l'objet d'une évaluation financière.

Risques découlant de la constatation :

- Sous valorisation du patrimoine communal

En l'absence d'une telle évaluation, l'autorité se prive d'un élément de décision essentiel qui peut conduire à une sous valorisation du patrimoine communal.

Recommandation N° 3

Toute transaction immobilière d'une certaine importance devrait faire l'objet d'une analyse financière appropriée, même dans le cas d'un échange de droits immobiliers/droits réels.

Observations de l'entité sur la constatation N° 5 et la recommandation N° 3

« Si l'évaluation économique n'a pas été faite, les critères qualitatifs liés à la préservation d'un patrimoine architectural ont été considérés comme prépondérants. Dans le cas du National, la cession du chemin public a objectivement contribué à la valorisation du patrimoine communal puisqu'elle a permis la conservation de ce bâtiment emblématique pour la Commune. »

En ce qui concerne la constatation N° 5, s'agissant de l'évaluation économique, ce critère de jugement n'est pas significatif dans ce cadre précis : les critères qualitatifs liés à la préservation d'un patrimoine architectural ne peuvent être objectivement mis en balance avec des critères strictement économiques. C'est la cession du chemin qui a rendu possible la réalisation du projet, et du même coup la restauration de ce magnifique bâtiment réalisé en 1874 par les architectes Burnat & Nicati.

Ce projet a ainsi gagné en valeur patrimoniale et son potentiel fiscal en droits de mutation et imposition annuelle des nouveaux propriétaires s'est nettement accru.

Par ailleurs, la Commune a fait ainsi l'économie de la rénovation lourde du chemin, qui eût été inévitable à court terme, laissant les frais de création des cheminements piétonniers à la seule charge du promoteur.

De même, les frais d'entretien seront de manière permanente à la charge des copropriétaires du bâtiment restauré et des réalisations nouvelles, pour des circulations complètement ouvertes au public.

Observations de l'entité sur la constatation N° 5 et la recommandation N° 3
(suite)

Ces dernières seront grandement améliorées en regard à la situation prévalant au temps du chemin du National et restituera même aux habitants du quartier et aux promeneurs l'usage de l'escalier monumental des Arcades du National, magnifiquement restaurées elles aussi.

La cession de la parcelle du chemin du National, compte tenu de ces différents éléments mis en balance, a donc objectivement contribué à la valorisation du patrimoine communal.

Position finale de la Cour sur les observations de l'entité concernant la constatation N° 5 et la recommandation N° 3

Le commentaire de la Municipalité ne répond pas à la constatation N° 5.

En effet, la Cour a admis que l'intérêt général d'une telle opération pouvait être prépondérant. Elle estime toutefois qu'il n'est pas adéquat de déterminer une prépondérance en l'absence de toute évaluation économique, même sommaire, du bien cédé.

Au surplus, l'absence d'une telle évaluation comporte le risque important de se soustraire aux exigences légales se rapportant à la compétence d'aliénation de biens immobiliers octroyée par le Conseil communal à la Municipalité (en l'occurrence la limite est fixée à CHF 200'000.- par aliénation - cf. page 17 du présent rapport).

La Cour note qu'au moment de sa dernière rencontre avec une délégation de la Municipalité en date du 15 janvier 2009, celle-ci n'a pas été à même de confirmer l'inscription de la servitude active, pourtant monnaie d'échange de la cession.

Constatation No 6

La délégation municipale de compétence en matière de signature d'actes authentiques est inadéquate et imprudente

Détail de la constatation

La Municipalité a décidé, au début des dernières législatures, d'octroyer une procuration générale de la représenter avec signature individuelle au syndic ainsi qu'au chef de Service des finances. Or, la règle générale, notamment celle qui est prévue par l'art. 67 de la Loi sur les communes (LC)¹⁰, impose un mode de signature collective à deux – les cas de procuration individuelle pour un objet spécifique restant naturellement possibles.

Risques découlant de la constatation :

- Fraudes – conclusion de transactions non décidées par les autorités compétentes
- Lacunes dans les enregistrements comptables liés aux transactions immobilières

On ne peut exclure que des transactions échappent à tout enregistrement comptable ou que des transactions non souhaitées soient conclues sans décision municipale formelle, avec un risque accru pour des opérations de minime importance.

Recommandation N° 4

Les procurations à la fois générales pour toute une période et individuelles sont à proscrire.

Il est naturellement possible d'accorder des procurations individuelles, ceci pour autant qu'elles soient accompagnées d'une décision municipale spécifique à chaque objet en cause, dûment signée au nom de la Municipalité (en règle générale, par le syndic et le secrétaire municipal) et munies du timbre officiel.

A noter que les procurations collectives à deux, même si elles sont conçues à titre général, pour une législature par exemple, ne contreviennent pas aux dispositions légales.

10. Bien qu'en l'espèce le texte de la procuration municipale reproduit à la page 19 mentionne quant à lui l' « article 76 » qui traite des attributions du syndic.

Observations de l'entité sur la constatation N° 6 et la recommandation N° 4

« Rappelons que, pour la Commune de Montreux, la signature d'actes authentiques devant notaire ne concerne guère que les transactions immobilières. Ceci étant, la Municipalité a été sensible à l'observation de la Cour des comptes et a d'ores et déjà modifié sa pratique. La délégation municipale de compétence dans ce domaine n'est ainsi plus, ni imprudente, ni inadéquate, puisqu'elle prévoit la signature d'une procuration pour chaque opération immobilière. Quand à la procuration, elle est toujours signée conformément à la loi sur les communes, par le Syndic et le Secrétaire municipal.

La délégation des compétences pour la signature d'un acte authentique est clairement définie et spécifie nominativement les procurations avec pouvoir de substitution. Il est également expressément mentionné que dite procuration doit être signée pour chaque opération immobilière.

Dorénavant, chaque fois que la Municipalité prend la décision de vendre ou d'acheter un bien immobilier et qu'elle en a obtenu l'autorisation du Conseil communal, elle donne les pouvoirs nécessaires à des personnes précises et pour des objets clairement définis. »

Position finale de la Cour sur les observations de l'entité concernant la constatation N° 6 et la recommandation N° 4

La Cour prend acte des mesures prises par la Municipalité qui vont dans le sens de ses recommandations.

Constatation No 7

Compte tenu du nombre important des dossiers traités, la Commune de Montreux a besoin de se doter d'un outil propre à assurer la traçabilité des opérations. Cet outil lui permettra de suivre les différentes étapes du processus d'octroi de permis de construire : analyse du dossier, octroi de permis de construire, suivi du chantier et délivrance du permis d'habiter.

Détail de la constatation

Il n'existe actuellement pas d'outil de contrôle du suivi de l'avancement des demandes d'octroi de permis de construire permettant le contrôle de la bonne application des obligations légales et réglementaire en matière de police des constructions, y compris de surveillance des chantiers.

Or, celles-ci sont nombreuses (RDAF 1993, 222) « la municipalité doit donc examiner d'office la conformité du projet avec toutes les règles applicables ; de telles règles sont en effet impératives et leur application doit être imposée même si aucun tiers ne le demande par voie d'opposition, ou nonobstant l'accord des voisins (cf. art. 6 LATC, rem. 2.4.) ».

Ainsi, en matière de contrôle d'exécution des travaux, la municipalité doit notamment procéder à des vérifications « d'implantation après l'établissement des gabarits » et « lorsque l'ouvrage atteint le niveau de la première dalle » ainsi que « faire procéder à un contrôle à fouille ouverte du raccordement des canalisations d'évacuation d'eaux claires et d'eaux usées » (RATC 77).

La rigueur requise par la loi au sujet des obligations de contrôle des travaux à charge de la commune induit également la poursuite des contrevenants (art. 130 LATC) en application de la loi sur les contraventions - dénonciation au préfet. Au surplus cet article précise en son alinéa 2 : « La poursuite a lieu sans préjudice du droit de l'autorité d'exiger, selon les circonstances, la suppression ou la modification des travaux non conformes aux prescriptions légales et réglementaires et, en cas d'inexécution, de faire exécuter les travaux aux frais des propriétaires. Le permis d'habiter ou d'utiliser peut en outre être retiré. »

Actuellement c'est uniquement l'emplacement physique du dossier lui-même qui donne des indications sur son état d'avancement, qu'il soit classé, déposé sur le bureau d'un technicien, au secrétariat pour l'encaissement des émoluments ou encore archivé. Ceci résulte vraisemblablement du fait que le Service de l'urbanisme fonctionne sur la base d'une tradition orale, issue de la volonté et de la mémoire des personnes en place (sur 6 postes de travail, les plus importantes anciennetés se répartissent ainsi : le chef de service 22 ans, son adjoint 20 ans, un dessinateur spécialisé 22 ans, une employée principale de secrétariat 19 ans).

Sans relevé disponible de ses activités, le Service de l'urbanisme apparaît devoir concentrer ses ressources sur l'examen des projets et des permis de construire. Sa pratique actuelle n'a pas permis à la Cour de procéder à des analyses fondées sur des outils synthétiques. Elle a dû se contenter d'examens individuels, uniquement possible par consultation dossier après dossier.

Constatation N° 7 (suite)

Le risque qu'il puisse en résulter des manquements et retards dans le suivi (i) des chantiers et (ii) de la délivrance des permis d'habiter, avec les impacts que cela peut comporter dans une commune sujette à un développement immobilier important peut être qualifié de sérieux. Ainsi, la Cour a notamment constaté sur la base de ses travaux et de signalements reçus deux cas pour lesquels l'application des dispositions légales étaient discutables ou incomplètes (détaillés en page 11).

Risques découlant de la constatation :

- Non respect des dispositions légales relevant du droit de la construction, en particulier en matière de suivi de chantier et de délivrance du permis d'habiter.
- Surveillance insuffisante ne garantissant pas la conformité (dispositions légales, etc.)
- Traitement inéquitable des dossiers faute de documentation et de systématique

Recommandation N° 5

Un outil de suivi permettant la traçabilité des dossiers devrait être mis en place. Il devrait prendre en compte toutes les étapes du processus de leur traitement, depuis leur réception au Service de l'urbanisme jusqu'à leur finalisation. En outre, cet outil permettrait une surveillance adéquate du respect des dispositions légales *in situ*, notamment au niveau des chantiers.

Observations de l'entité sur la constatation N° 7 et la recommandation N° 5

« La Municipalité admet que la suggestion de doter le processus d'octroi des permis de construire d'un outil de contrôle du suivi va constituer une aide supplémentaire et efficace à la vérification des décisions en la matière (controlling). Elle maintient sa constatation que la tendance croissante des constructeurs de s'écarter des normes ne facilite pas les choses, reconnaissant par là la nécessité du controlling interne. ».

Position finale de la Cour sur les observations de l'entité concernant la constatation N° 7 et la recommandation N° 5

La Cour prend acte de la position de la Municipalité de Montreux qui va dans le sens de sa recommandation.

ANNEXES

I. Etapes de la mission

1^{re} phase : juin-juillet 2008 – Planification

Après avoir décidé en séance plénière du 28 mai 2008 de donner suite à la requête des autorités de Montreux, la Cour a, conformément à l'art. 31 LCComptes, informé les Commission des finances et de gestion du Grand Conseil, ainsi que le Conseil d'Etat et le Contrôle cantonal des finances (CCF) de l'intégration de cette mission de contrôle dans son plan annuel pour 2008. La conduite de l'audit a été confiée à une délégation de 3 magistrat-e-s à savoir M. Stefano Granieri (rapporteur), Mme Anne Weill-Lévy et M. Jean-Claude Rochat.

En parallèle, la Cour a déterminé la planification de ses travaux ainsi que la documentation et les ressources dont elle avait besoin. Elle a demandé et obtenu la documentation concernée.

2^e phase : juillet 2008 – Préparation de l'audit

Durant cette phase, la Cour a fixé la conduite précise de l'audit qui est essentiellement fondé sur sa typologie des audits de gestion, identifié les bases légales relatives à la mission de contrôle, ainsi que les acteurs-clés dans les domaines concernés sur le plan communal et cantonal, qu'il s'agisse d'entités ou de personnes physiques.

Il était nécessaire de comprendre le fonctionnement de l'administration communale en général pour pouvoir appréhender en toute connaissance de cause les services concernés par le périmètre de l'audit dont, pour l'essentiel, ceux de l'urbanisme et des finances. Au près du Canton, la Cour s'est enquis des procédures et processus relatifs aux rapports canton-communes dans les matières en cause.

3^e phase : juin à mi-septembre 2008 – Récolte d'informations

Sur la base de l'analyse effectuée durant les deux étapes précitées, la Cour a requis et obtenu des autorités de Montreux les documents complémentaires qu'elle souhaitait consulter. En parallèle, elle a procédé à des entretiens avec les 7 membres de la Municipalité élu-e-s pour la législature en cours, avec des membres du Conseil communal (y compris de la Commission des finances), des personnes appartenant à l'administration de Montreux (principalement les chefs de service des dicastères concernés par le champ couvert par l'audit). Enfin, elle a confié certaines tâches à des experts externes afin de compléter ou de superviser des questions très techniques en matière de transactions immobilières et d'aménagement du territoire. En outre, elle a consulté la doctrine et la jurisprudence relative aux domaines concernés.

4^e phase : Vérification et analyse des informations récoltées

Durant cette phase, la Cour s'est assurée de la réalité et de la fiabilité des informations recueillies, en particulier par la consultation de documents (parfois l'intégralité, parfois en opérant par sondages dirigés). Elle a complété cette démarche par une vérification tendant à démontrer si, et comment, les fonds publics étaient gérés dans les deux domaines concernés. Son analyse a donc aussi visé à identifier les atteintes éventuelles au respect de l'ordre juridique et à la régularité des opérations, notamment celles touchant au bon usage des fonds publics. En outre, la Cour a examiné les problèmes liés à l'existence, respectivement l'absence, de procédures écrites ou tout du moins connues et constantes à Montreux.

5^e phase : Constatations et recommandations

A la suite des étapes précédentes, la Cour a dégagé des constatations sur la situation analysée au sein de l'administration de la Commune de Montreux et a fait des recommandations destinées à corriger les problèmes constatés par elle durant l'exécution de sa mission de contrôle.

6^e phase : Rédaction du rapport

Cette rédaction a été faite sur la base de l'analyse consécutive à la récolte d'informations à laquelle la Cour a procédé selon un plan que celle-ci a adopté.

7^e phase : Présentation du rapport à l'entité auditée

En date du 28 novembre 2008, conformément à son règlement, la Cour a octroyé un délai de 21 jours à l'institution auditée afin de lui permettre de faire ses observations sur les constatations de la Cour et les recommandations qui en sont la conséquence.

8^e phase : Prise de position finale de la Cour sur les observations de l'audité :

Les observations de l'audité sont parvenues à la Cour le 24 décembre 2008 (courrier reproduit en page suivante).

Une séance de travail à leur sujet a eu lieu le 15 janvier 2009. La Municipalité a transmis à la Cour des comptes ses dernières observations en date du 30 janvier 2009, ce qui a permis à la Cour de finaliser sa prise de position le 2 février 2009.

9^e phase : Validation du rapport de contrôle

Le présent rapport public a été approuvé par la Cour dans sa séance du 3 février 2009.

II. Observations de l'entité contrôlée - lettre du 23 décembre 2008



AUDIT DES PROCEDURES ET DES PROCESSUS EN MATIERE D'ALIENATION ET
D'ACQUISITION D'IMMEUBLES PAR LA COMMUNE DE MONTREUX ET
SUBSIDIAIREMENT DE L'OCTROI DE PERMIS DE CONSTRUIRE

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Juges,

Dans sa séance du 19 décembre 2008, notre Autorité a eu l'occasion d'échanger avec votre délégation sur l'objet cité en titre, particulièrement sur les différentes observations que l'audit a suscitées.

Elle y répond de manière exhaustive dans le document ci-joint, lequel vous est également transmis au format électronique, afin d'en faciliter sa copie dans votre rapport définitif. Un second document est joint à ces lignes, attirant votre attention sur quelques petites « coquilles » tout-à-fait factuelles.

Nous sommes satisfaits d'avoir initié cette démarche d'audit, car au-delà de la situation d'un membre de notre Municipalité, elle trouve dans votre rapport matière à poursuivre le travail de réorganisation de notre administration. En effet, votre analyse corrobore certaines orientations de l'action municipale et va à l'évidence en inspirer d'autres.

Ainsi, nous saisissons cette occasion pour vous remercier formellement, mais sincèrement de l'important travail accompli.

↵

II. Observations de l'entité contrôlée - lettre du 23 décembre 2008 (suite)

page 2

Vous nous obligeriez en nous communiquant quelque peu à l'avance la publication de votre rapport définitif, car nous estimons de notre devoir de communiquer cette information tant à notre Conseil communal qu'à la population montreuusienne.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Juges, en notre considération distinguée.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le Syndic :

Le Secrétaire :

P. Salvi



Ch.C. Riolo

Annexes mentionnées (2)

III. Liste des abréviations

ASFICO	Autorité de surveillance des finances communales
CAMAC	Centrale cantonale des autorisations en matière d'autorisations de construire
CO	Code des obligations - Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) du 30 mars 1911
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DINF	Département des infrastructures du canton de Vaud
DINT	Département de l'intérieur du canton de Vaud
ETP	Equivalent temps plein (ou nombre équivalent de postes de travail à plein temps)
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques, Vienne, Autriche
LATC	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985
LC	Loi sur les communes du 28 février 1956
LCComptes	Loi sur la Cour des comptes du 21 novembre 2006
LFin	Loi sur les finances du 20 septembre 2005
LPNMS	Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969
OAT	Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire
PEP	Plan d'extension partiel
PGA	Plan général d'affectation
PPA	Plans partiels d'affectation
PQ	Plan de quartier
PSV	Parti Socialiste Vaudois
RATC	Règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal, Lausanne
SDT	Service du développement territorial
SeCri	Autorité cantonale de surveillance des communes

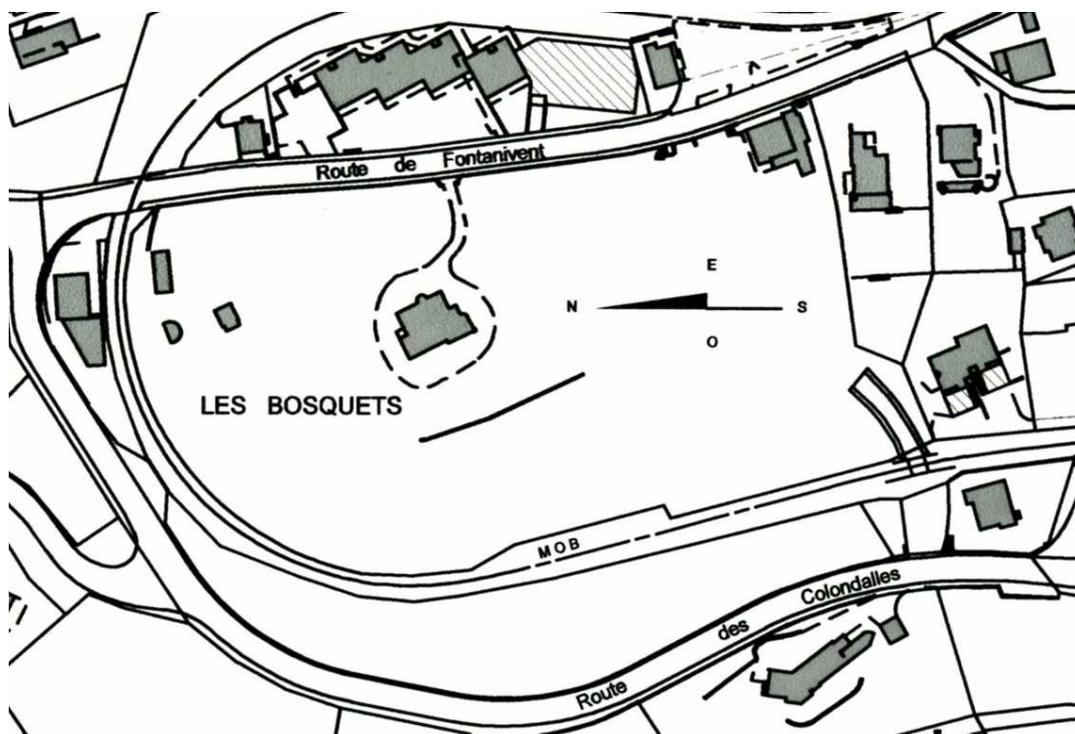
IV. Vente du Domaine des Bosquets – Etapes entre juin 1998 et la proposition à la Municipalité du 25 janvier 2005

IV.1 Contexte historique

L'ensemble du Domaine des Bosquets, inscrit au cadastre pour 23'359 m², a été légué à la Commune de Montreux en juin 1988 par la veuve du fondateur du MOB, Mme Lucie Zehnder, qui a ainsi respecté la volonté exprimée par son époux décédé en 1952. Ce bien-fonds comprend différents bâtiments et, en particulier, une maison de maître et une villa.

Il ressort du testament de Mme Zehnder, dont la Cour a obtenu copie, que ce legs ne comportait aucune condition à la charge de la Commune de Montreux.

Une communication de la Municipalité datant du mois de septembre 1988, précise que cette propriété était déjà située en zone à bâtir de faible densité avec prescription de protection des sites. Le texte indiquait notamment que :
« Conformément aux premières informations fournies au sujet de cet héritage, la Municipalité cherchera à tirer le meilleur parti de ces immeubles, compte tenu de leur caractère particulier et dans l'intérêt bien compris de notre Commune. ».



Ce domaine a été loué dans un premier temps sous la forme d'un bail commercial à une université privée. Dès le début des années 2000, sur requête des autorités, notamment du Conseil communal, il a été décidé de le vendre afin de dégager des fonds pour le financement de la construction d'un Hôtel de Ville.

A cette époque, la situation financière de la commune n'était de loin pas aussi florissante qu'aujourd'hui. De fait, en 2002, puis en 2004, elle a bénéficié de rentrées fiscales exceptionnelles issues de l'impôt sur les successions. Le premier de ces montants se chiffre à quelque CHF 18'000'000.-, le second à CHF 52'000'000.-.

IV.2 Les étapes de la vente du domaine des Bosquets

2002 – 2003

Pas d'acquéreur intéressé

La première étape a consisté à mettre ce domaine en vente d'un seul tenant, en espérant trouver « un mécène, amoureux du site, qui le conserverait en l'état ».

Une expertise effectuée par un bureau d'architectes lausannois a considéré, dans un rapport daté du 24 mai 2002, que la valeur de cette propriété pouvait être estimée entre CHF 6'450'000.- et CHF 6'950'000.- en cas de vente « *en bloc* ». Ce chiffre était du même ordre de grandeur que l'évaluation de CHF 7'200'000.- faite par le service communal de l'urbanisme le 4 avril 2002 qui tenait compte de la situation du Domaine des Bosquets qui est situé dans une zone de faible densité, avec prescription de protection des sites selon le Règlement sur le Plan d'affectation et les constructions de la Commune de Montreux du 15 décembre 1972.

A l'initiative de la Municipalité le dossier a été transmis en octobre 2002 à Pro-Move (promotion économique de la région Montreux-Vevey) « *ainsi qu'à quelques personnes en relation avec des acheteurs potentiels* » intervenus spontanément après avoir appris que le domaine était à vendre.

En outre, la Direction des finances de la Commune de Montreux a octroyé fin janvier 2003 un mandat non exclusif de vente du Domaine des Bosquets à l'agence immobilière de Rham & Cie SA, Lausanne, connue pour ses offres de propriétés de prestige.

Fin 2003 – Juin 2004

Mise en valeur du potentiel constructible de la propriété

Constatant qu'il n'y avait pas d'acquéreur prêt à acheter la propriété d'un seul tenant et sans la modifier, la Municipalité a admis le principe de vendre le domaine en changeant sa structure. Elle a alors chargé le Service de l'urbanisme de lui faire des propositions.

Dans sa séance du 28 novembre 2003, la Municipalité a formellement admis de changer d'option.

Dans celle du 30 janvier 2004, elle a décidé « *d'entrer en matière sur le principe de nouvelles implantations sur la parcelle N° 8090 (...) de faire valoir ce potentiel constructible auprès des agents immobiliers chargés de la vente de la propriété,*

IV.2 Les étapes de la vente du domaine des Bosquets (suite)

de fixer le principe de l'octroi de quatre droits de bâtir groupés sur cette même partie de la propriété et de procéder à une nouvelle évaluation du montant de la vente des parcelles ». Cette option permettait de démolir tous les bâtiments existants pour y édifier des constructions neuves.

En outre, la Municipalité a décidé de charger le Service de l'urbanisme (dirigé par le Conseiller municipal Jean-Claude Doriot depuis le 1er janvier 1999) du suivi du dossier en collaboration avec le Service des finances (dirigé à cette époque par le Conseiller municipal André Blanc).

Dans sa séance du 18 juin 2004, la Municipalité a décidé de remodeler le projet pour la 3ème fois en choisissant de maintenir la villa de maître « Les Bosquets », tout en maintenant la possibilité de démolir la villa locative « La Locanda ».

Juin 2004 – Décembre 2004

Appel d'offres sur invitation et analyse des dossiers

A titre de préambule, la Cour mentionne que les deux offres des 24 mars 2004 et 2 juin 2004 étaient déjà retirées au moment de la séance de la Municipalité du 18 juin 2004.

Dès cette date, on distingue les intervenants suivants :

<u>Date</u>	<u>Acquéreurs potentiels</u>
Juin 2004	TFI Buchillon SA, représenté par Cantatore Architecture et Urbanisme SA (ci-après Cantatore architecte) ainsi que les Régies N° 1 et N° 2
30.08.2004	Un cabinet d'avocats
13.11.2004	Privé – n'a pas été pris en considération dans le Préavis N° 24/2005 du 17 juin 2005 de la Municipalité au Conseil communal
26.01.2005	Régie N° 3
01.02.2005	Régie N° 4
08.02.2005	Régie N° 5

Par lettre du 23 juin 2004, la Municipalité a informé les trois acquéreurs potentiels, soit Cantatore architecte pour le compte de TFI Buchillon SA et deux autres acteurs (les Régies N° 1 et N° 2) qui s'étaient faits connaître jusque là du nouveau profil exigé, soit du maintien de la villa de maître au vu notamment « de son intérêt architectural » en les invitant à « bien vouloir poursuivre leur réflexion afin de donner une forme préliminaire » à leur avant-projet et de peaufiner, voire de reformuler leur offre d'ici à la fin du mois de juillet 2004.

Les trois acquéreurs potentiels y ont donné suite dans le délai imparti, la Régie N° 2 sollicitant un nouvel entretien afin de pouvoir exposer son projet plus en détail.

IV.2 Les étapes de la vente du domaine des Bosquets (suite)

Dans sa séance du 30 juillet 2004, la Municipalité a pris acte du fait que ces trois promoteurs étaient « *actuellement* » intéressés par l'acquisition de la propriété pour CHF 6'500'000, CHF 7'000'000.– et CHF 7'600'000.–.

Le 30 août 2004, soit un mois après l'échéance du délai précité (qui apparaît donc comme un délai non impératif), le cabinet d'avocats a adressé un courrier au Service de l'urbanisme de Montreux en faisant valoir son intérêt pour ce domaine pour le compte d'un de ses mandants.

Dans sa réponse du 2 septembre 2004, le Service de l'urbanisme a envoyé au cabinet d'avocats les conditions de vente fixées à 3 autres acquéreurs intéressés.

Le 15 septembre 2004, le cabinet d'avocats a adressé à la Commune de Montreux une offre d'achat se montant à CHF 5'602'000.–. pour l'acquisition de la propriété. La Municipalité y a répondu le 24 du même mois en indiquant qu'elle reprendrait contact par la suite, et fixerait, le cas échéant un rendez-vous aux intéressés. Ces démarches n'ont pas abouti.

Une autre offre (non chiffrée) faite par un nouvel intéressé dans un courrier du 13 novembre 2004, pour le compte de clients dont l'identité a été précisée d'emblée, a aussi retenu l'attention de la Municipalité en décembre 2004.

Dans une lettre datée du 17 décembre 2004, cette dernière a informé certains acquéreurs potentiels qu'une décision d'adjudication serait prise dans le courant du mois de janvier 2005.

Dans une note interne du 8 décembre 2004, qui compare les offres de la Régie N° 2 et de Cantatore architecte, le Chef du Service de l'urbanisme a privilégié la première solution. Celle-ci a été refusée par le Conseiller municipal J.-Cl. Doriot, qui considérait que la seconde était préférable pour des raisons financières et de choix du type de résidences à implanter.

On peut noter que selon une pratique particulière à l'organisation de l'administration communale de Montreux, un chef de service est habilité à transmettre directement une note à la Municipalité en cas de désaccord avec le conseiller municipal dont il dépend hiérarchiquement. Cette procédure n'a pas été utilisée en l'espèce. Quant à la divergence évoquée ci-dessus, elle ne ressort pas des procès-verbaux des séances de la Municipalité.

La suite des étapes de la vente du domaine des Bosquets figure aux pages 20 et ss du présent rapport.

* *
*

V. Proposition à la Municipalité du 12/2007
pour la séance du 1^{er} juin 2007 – objet reporté
à la séance du 8 juin 2007

reporté au 8.6.2007
dk



COMMUNE
DE
MONTREUX

Service : Urbanisme

SU – 12/2007

A remettre en 10 exemplaires
au secrétaire municipal 3 jours
avant la séance jusqu'à 16 h.00

PROPOSITION A LA MUNICIPALITE
pour la séance du 1^{er} juin 2007

Chemin du National

Rappel des déterminations

La question de la cession du domaine public du chemin du National a été abordée à plusieurs reprises dès mars 2004, notamment, dans le cadre des travaux de la commission d'experts nommée par le Département des Infrastructures en vue de dégager – conjointement avec la Société d'Art public et l'Association pour la Protection des Sites montreusiens – un consensus¹ au sujet de la révision du plan d'affectation du National.

S'agissant des décisions de votre autorité à ce sujet, il convient de se référer entre autres, à la proposition 14/2004² du service de l'urbanisme qui relatait les travaux de la Commission ci-dessus et stipulait :

« ces améliorations conduiraient à la suppression du chemin du National (domaine public), laquelle a été demandée par les architectes. Moyennant compensation sous forme de liaisons piétonnes à définir, les services des travaux publics et de l'urbanisme formulent un préavis positif sur cette disposition ».

Puis, en octobre 2005, la proposition 28/2005³ invitant la Municipalité à approuver le plan et son règlement en vue de leur envoi au Département pour examen préalable précisait à nouveau :

« ... le projet est issu d'une étroite collaboration avec la commission d'experts nommée par le Département, et a été déclaré conforme aux objectifs de conservation et de réhabilitation de l'ensemble. En outre, il tire parti de l'entrée en matière de la Municipalité sur la cession du domaine public du chemin du National, moyennant compensation sous forme de liaisons piétonnes publiques. À ce sujet, les modalités de transfert devront être fixées conjointement à la procédure de légalisation du PPA ».

À cette occasion, la Municipalité apportait au règlement spécial les modifications suivantes⁴ en rapport aux cheminements publics faisant l'objet de la transaction :

« Art. 6.1 Les cheminements piétonniers fixés en plan sont accessibles au public, en tout temps pour celui parallèle aux voies de chemin de fer qui sera traité comme un véritable cheminement public ».

¹ On se souvient qu'une pétition avait été déposée en vue du classement de l'hôtel

² Proposition pour la séance du 28 mai 2004

³ Proposition pour la séance du 21 octobre 2005

⁴ Cf. procès-verbal de la Mté (21.10.05)

Les enjeux

En rapport aux déterminations ci-dessus, il est utile de rappeler – sous forme de phrases clef – les enjeux attachés à cette cession :

- la mise à disposition de ce domaine public n'a pas conduit à ce que les promoteurs construisent davantage. En comparaison du PPA de 1990, la mesure de l'utilisation du sol accuse même une réduction significative⁵ ;
- elle a contribué à la qualité du projet en ce sens que l'éclatement et l'agencement – scénographique – des nouveaux volumes ont favorisé le respect et la mise en valeur de l'hôtel National et de ses arcades⁶ ;
- toujours en rapport à l'intérêt général, cette nouvelle forme d'occupation de l'espace a permis d'une part, de réduire la hauteur du bâtiment « D »⁷ de l'équivalent d'un niveau et, d'autre part, de maintenir le mur de soutènement sur rue, tout en le prolongeant à l'Est au pied du volume construit ;
- la cession du chemin du National correspond à un transfert des usages et usagers (suppression du passage des véhicules au profit de celui des piétons) et non, purement et simplement, à une aliénation. Cet échange offre la possibilité de créer des cheminements piétonniers qui mettent en réseau l'îlot avec la ville et le bord du lac ;
- les actes de cession prévoient que, tant l'aménagement de ces servitudes que leur entretien seront à la charge exclusive du fonds servant. Leur réalisation s'effectuera selon les directives de la Municipalité (matériau, mobilier, éclairage, barrières architecturales etc.).

Décision proposée

La Municipalité prend acte des éléments qui précèdent.

Montreux, le 29 mai 2007
Su/jlb

DIRECTION DU DEVELOPPEMENT URBAIN ET
DU TERRITOIRE, SPORTS

Séance du : 8.6.2007

Décision : accordée

Copie selon directive de l'Administration générale du 29.10.2003

⁵ Cf. rapport 47 OAT du 26 janvier 2006

⁶ Extrait du 47 OAT soumis à consultation publique : « Pour conférer à la composition de l'ensemble une qualité scénique en rapport à sa situation, les périmètres d'implantation répartissent de façon aérée les nouvelles constructions, sans concurrence avec les éléments conservés. A cet effet, la Municipalité a consenti au principe d'une cession du domaine public du chemin du National, moyennant la restitution de cheminements piétons publics, destinés à assurer une liaison continue entre les avenues des Planches et du Casino, respectivement les quartiers supérieurs et le lac »

⁷ Il s'agit du bâtiment sis à l'Est

VI. Liste des principales références légales

Généralités

En vertu de la Constitution fédérale, la Confédération et les Cantons sont des Etats souverains, ce qui leur donne le droit de légiférer. Quant à la Commune, elle n'est pas un Etat, mais une collectivité publique décentralisée auquel le canton donne une marge plus ou moins grande d'autonomie. Elle ne dispose que du pouvoir réglementaire.

Enfin, il est utile de rappeler que le peuple, en tant qu'organe souverain, dispose d'instruments lui permettant d'interagir sur le plan juridique. En vertu des droits d'initiative et de référendum, il peut refuser, modifier ou abolir le droit adopté par l'organe délibérant.

Fondé sur le principe de la légalité, le droit constitue en lui-même une limite à l'action de l'Etat fédéral et cantonal. Les différents types de normes légales sont en outre elles-mêmes hiérarchisées. C'est ainsi que la loi doit respecter la constitution et le règlement la loi.

Ainsi, dans le domaine du droit de la construction, la loi fédérale LAT sert de cadre général à la loi cantonale LATC qui elle-même fixe les limites de l'autonomie communale, notamment en matière de règlements de construction, de plan directeur communal et de plan général d'affectation (PGA).

Principaux textes législatifs

Les principales références légales utilisées dans le contexte de la présente mission de contrôle de la Cour sont les suivantes :

Droit fédéral

- Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700)1 modifiée notamment les 6 octobre 1995 et 20 mars 1998 et son Règlement d'application du 19.09.1986 (RAT) et Ordonnance y afférente du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1)),

Droit cantonal

- Loi sur les communes (LC, RSV 175.11), qui n'a pas de règlement général d'application
- Règlement sur la comptabilité des communes (RCComm, RSV 175.31.1),
- Loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ;RSV 700.11), dont la nouvelle du 4 février 1998,1
- Règlement d'application de la loi précitée du 19 septembre 1986 (RATC ; 700.11.1)

* *
*

VII. La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficacité, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

Sont soumis au contrôle de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

Les rapports de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch