

COMMUNE DE CHÂTEAU-D'OEX

*Surveillance des établissements d'hébergement et de
restauration (LADB)*

RAPPORT D'AUDIT



Rapport n°60

du 24 novembre 2020

LE RÉSUMÉ

Le canton de Vaud compte, en 2018, 4'627 établissements d'hébergement et de restauration au bénéfice d'une licence. La limitation des nuisances sonores, le respect des heures de fermeture ou l'interdiction de consommation d'alcool par les jeunes font partie des nombreuses obligations que les établissements sont tenus de respecter. Bien que l'administration cantonale soit compétente pour octroyer et retirer les licences, les communes ont la responsabilité de surveiller leurs titulaires, ce qui rend le système vaudois relativement complexe. La Cour des comptes a décidé d'évaluer la performance de cette surveillance, en examinant notamment le travail réalisé par quatre communes, dont Château-d'Oex, et deux associations intercommunales. Les analyses portent également sur la collaboration de ces instances avec la Police cantonale du commerce (PCC).

Les communes sont tenues de surveiller que les tenancier-ière-s exercent leurs activités conformément au cadre légal. La PCC, quant à elle, est tributaire des informations qui lui sont transmises par les communes pour pouvoir prendre les sanctions appropriées à l'encontre des établissements ayant enfreint la loi. La loi cantonale sur les auberges et débits de boisson (LADB) qui introduit de nombreuses conditions d'exploitation est la pierre angulaire de la régulation de la branche. Elle est complétée par une longue série de lois et de règlements qui introduisent de nombreuses exigences additionnelles que les établissements sont également tenus de respecter. A l'instar des titulaires de licences, les employé-e-s de l'administration communale, en charge de la surveillance des établissements au bénéfice d'une licence, doivent également connaître l'ensemble des normes à respecter, en fonction des activités déployées (hôtels, café-restaurant, nightclubs, etc.).

La commune de Château-d'Oex compte 31 établissements soumis à la LADB. Au sein de l'administration communale, 1.27 EPT est alloué aux tâches qui incombent au service de Sécurité publique. La surveillance des établissements ne constitue toutefois qu'une des nombreuses tâches de ce service.

Au travers de ses analyses, la Cour des comptes constate qu'il n'existe aucune planification des inspections à mener dans les établissements de la Commune. Les contrôles et les conséquences de ces derniers ne sont, quant à eux, pas systématiquement documentés. Il n'est donc pas possible, pour l'administration communale, de répertorier les établissements qui ont effectivement été contrôlés et les éventuelles mesures qui ont été prises. En outre, lorsqu'une sanction s'avère nécessaire, les différentes infractions ne sont pas explicitement rattachées à une sanction spécifique. Cette situation engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements. Finalement, la Cour des comptes constate que des marges d'amélioration existent dans les domaines de la facturation des émoluments et taxes et de la gestion des conflits d'intérêts.

La Cour des comptes formule neuf recommandations visant à améliorer la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration par l'administration communale. Elle recommande tout d'abord à la Municipalité de renforcer le pilotage des activités de surveillance en réalisant une planification des inspections et le recensement des contrôles effectués. Elle préconise également l'élaboration d'un catalogue des différentes infractions et les éventuelles sanctions qui en découlent. Des recommandations portent finalement sur la politique de financement des activités de surveillance ainsi que sur le renforcement de la gestion des conflits d'intérêts au quotidien.



LA TABLE DES MATIÈRES

Le résumé.....	1
La table des matières	3
La liste des principales abréviations utilisées	5
1. L'hôtellerie et la restauration dans le canton de Vaud	7
1.1. Les objectifs de la politique de régulation	7
1.2. L'environnement normatif vaudois.....	7
1.2.1 Le système de licences et permis temporaires	8
1.2.2 Les acteurs du système de surveillance	10
1.3. La gouvernance multi-niveaux	12
2. Les objectifs et l'approche d'audit.....	13
2.1. Les objectifs et axes de l'audit.....	13
2.2. L'étendue de l'audit.....	16
2.3. L'approche d'audit.....	18
3. Les résultats de l'audit	20
3.1. Le cadre normatif : conformité et allocation des responsabilités.....	20
3.1.1. Les tâches communales selon les normes de rang supérieur.....	20
3.1.2. Les normes édictées par la commune de Château-d'Oex.....	26
3.1.3. L'analyse du cadre normatif communal.....	26
3.1.4. Conformité du cadre normatif de Château-d'Oex ?	29
3.2. Le pilotage des activités de surveillance	30
3.2.1. La planification de la surveillance	30
3.2.2. Le déploiement des activités de surveillance	34
3.2.3. La mesure du travail réalisé	42
3.2.4. L'ajustement des activités de surveillance.....	43
3.2.5. La publication des informations relatives à la performance.....	43
3.2.6. Pilotage de la surveillance à Château-d'Oex ?	44
3.3. Les contributions causales perçues.....	45
3.3.1. Le cadre normatif	45
3.3.2. Les émoluments et taxes perçus.....	46
3.3.3. L'analyse de la tarification des contributions causales.....	48
3.3.4. Adéquation des émoluments et taxes à Château-d'Oex ?.....	53

3.4. La gestion du risque de conflits d'intérêts	54
3.4.1. Les mécanismes de gestion du risque de conflits d'intérêts	55
3.4.2. L'encadrement par l'administration des conflits d'intérêts.....	56
3.4.3. L'évaluation de la gestion du risque de conflits d'intérêts	58
3.4.4. Gestion des conflits d'intérêts à Château-d'Oex ?.....	60
3.5. Les informations transmises à la PCC.....	61
3.5.1. Les mécanismes de coordination entre les niveaux d'administration.....	61
3.5.2. Les informations transmises par la Commune.....	61
3.5.3. L'analyse des mécanismes de coordination entre la Commune et la PCC	62
3.5.4. Informations transmises par Château-d'Oex à la PCC ?	63
3.6. Le soutien fourni par la PCC à la Commune	64
3.6.1. Le développement des compétences	64
3.6.2. Les mesures mises en place par la PCC.....	65
3.6.3. L'analyse du soutien pour le renforcement des capacités de la Commune	66
3.6.4. Support fourni par la PCC à Château-d'Oex ?	67
4. Les constats et recommandations	68
4.1. Le cadre normatif : conformité et allocation des responsabilités.....	68
4.2. Le pilotage des activités de surveillance	69
4.3. Les contributions causales perçues.....	72
4.4. La gestion du risque de conflits d'intérêts	73
4.5. Les informations transmises à la PCC.....	74
4.6. Le soutien fourni par la PCC à la Commune	74
5. La réponse de l'entité auditée.....	75
Les annexes.....	76

LA LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

ASP	Assistant de sécurité publique
Cst-VD	Constitution du canton de Vaud
DEIS	Département de l'économie, de l'innovation et du sport de l'Etat de Vaud
DGE	Direction générale de l'Environnement de l'Etat de Vaud
EPT	Equivalent plein-temps
LADB	Loi cantonale sur les auberges et les débits de boissons
LAlc	Loi fédérale sur l'alcool
LC	Loi cantonale sur les communes
LContr	Loi cantonale sur les contraventions
LDAI	Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels
LEAE	Loi cantonale sur l'exercice des activités économiques
LEmp	Loi cantonale sur l'emploi
LIFLP	Loi cantonale sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics
LOPV	Loi cantonale sur l'organisation policière vaudoise
LPR	Loi cantonale sur les procédés de réclame
OCDE	Organisation internationale de coopération et de développement économiques
OFCO	Office de la consommation de l'Etat de Vaud
OIP	Ordonnance fédérale sur l'indication des prix
PCC	Police cantonale du commerce de l'Etat de Vaud
RCP	Règlement communal de police de la commune de Château-d'Oex
RE-LADB	Règlement sur la taxe, les émoluments et les contributions à percevoir en application de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons
RLADB	Règlement d'exécution de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons
SDE	Service de l'emploi de l'Etat de Vaud
SPEI	Service de la promotion de l'économie et de l'innovation de l'Etat de Vaud



1. L'HÔTELLERIE ET LA RESTAURATION DANS LE CANTON DE VAUD

1.1. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE RÉGULATION

En raison de son importance tant sur le plan économique que sur les plans sociaux et sanitaires, la régulation de l'hôtellerie et de la restauration poursuit généralement deux grandes catégories d'objectifs. Tout d'abord, il s'agit de cadrer l'activité de certains acteurs économiques afin d'assurer la sauvegarde de la santé, de l'ordre et de la tranquillité publics, protégeant notamment les consommateur-trice-s et les travailleur-euse-s. Il est également question d'assurer une meilleure surveillance des personnes en état d'ébriété afin de réduire le risque que ces dernières causent des dégradations, par exemple, aux biens publics. Le régulateur souhaite finalement assurer la bonne cohabitation des entreprises et des riverains, notamment en limitant les nuisances sonores. Le second objectif de la régulation de cette branche vise, quant à lui, à contribuer au développement de la vie économique et sociale, notamment en soutenant les acteurs économiques concernés. Afin de promouvoir la qualité des services, il s'agit également de soutenir la formation et le perfectionnement professionnels. Finalement, la régulation des entreprises actives dans les domaines de l'hôtellerie et de la restauration peut également servir de levier pour promouvoir les produits du terroir et, par conséquent, soutenir le développement d'autres entreprises du tissu économique local. La régulation des activités déployées par l'hôtellerie et la restauration est donc relativement complexe en raison des différents objectifs qu'elle poursuit et qui, de prime abord, peuvent sembler contradictoires.

1.2. L'ENVIRONNEMENT NORMATIF VAUDOIS

Dans le canton de Vaud, les différents buts de l'encadrement des activités d'hôtellerie et de restauration sont fixés explicitement dans la loi cantonale du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB). Globalement, il s'agit de régler les conditions d'exploitation des établissements permettant le logement, la restauration, le service de boissons ainsi que les autres débits de mets et de boissons. Plus spécifiquement, le cadre normatif vise à contribuer à la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics. En outre, le régulateur, au travers de la LADB, souhaite promouvoir le développement de la qualité des services offerts par les hôtels et restaurants¹, en particulier en s'appuyant sur la formation et le perfectionnement professionnels. Il s'agit également de contribuer à la protection des consommateur-trice-s et à la vie sociale. Finalement, l'objectif de la LADB est de contribuer à la promotion des produits du terroir vaudois. La large palette d'objectifs légaux énumérés par le législateur vaudois témoigne ainsi de la volonté de ce dernier de contraindre mais également de soutenir des acteurs économiques qui sont actuellement sous pression.

¹ Dans le cadre de ce rapport, l'expression « hôtels et restaurants » couvre l'ensemble des prestataires actifs au sein de la branche de l'hébergement et de la restauration.

Pierre angulaire de l'encadrement de la branche de l'hôtellerie et de restauration, la LADB fixe les nombreux principes qui régulent notamment les devoirs des prestataires envers leur clientèle, la protection de la jeunesse et, dans une perspective plus large, le service et la vente de boissons alcooliques. Cette loi vise également à encadrer les jeux de hasard et autres jeux ainsi que la diffusion de musique.

En outre, la LADB s'appuie sur diverses lois aux niveaux cantonal et fédéral et reprend leurs prescriptions ou s'y réfère dans le cadre des mesures administratives qui pourraient être prises par l'administration cantonale dans l'éventualité où le cadre normatif ne serait pas respecté par les personnes physiques ou morales soumises à ladite loi. A titre d'exemple, la LADB s'appuie notamment sur la loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (LIFLP) et sur l'ordonnance fédérale sur l'indication des prix (OIP).

Malgré le nombre de principes et de prescriptions relativement important qu'elle comporte, la LADB est complétée par divers règlements d'exécution qui en précisent les dispositions. Il s'agit notamment du règlement d'exécution de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (RLADB) qui a pour but de régir les modalités d'exécution de la LADB. Le règlement sur la taxe, les émoluments et les contributions à percevoir en application de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (RE-LADB), quant à lui, a comme principal objectif de définir les modalités de perception et les tarifs des taxes, émoluments et contributions à percevoir par les collectivités publiques en application de la LADB.

La surveillance des prestataires offrant des services d'hébergement et de restauration permet aux autorités de s'assurer que la branche respecte les normes en vigueur. Cette surveillance s'appuie tout d'abord sur un système de licences et de permis temporaires différenciés en fonction des activités économiques déployées par les acteurs économiques et plus particulièrement de leurs risques sous-jacents. Ce système est présenté ci-dessous. En outre, la surveillance des prestataires s'appuie sur un nombre relativement important d'intervenants, principalement étatiques, tant au niveau cantonal que communal.

1.2.1 LE SYSTÈME DE LICENCES ET PERMIS TEMPORAIRES

Afin de s'assurer que les activités déployées par la branche vaudoise de l'hébergement et de la restauration soient conformes au cadre normatif, l'Etat a mis en place un système de licences et de permis temporaires. Une activité nécessitant la possession d'une licence ou d'un permis temporaire ne peut pas débiter avant l'obtention de ladite licence ou dudit permis. Ce système permet alors, par le biais d'une barrière à l'entrée, de réguler cette branche en limitant son accès uniquement aux acteurs répondant aux exigences fixées par le cadre normatif. L'obligation de renouveler périodiquement chaque licence renforce la capacité de régulation de l'Etat. En outre, l'obtention d'une nouvelle licence est requise suite à la création, la transformation ou la reprise d'un établissement ainsi qu'en cas de changement de mode d'exploitation.

Comme suggéré dans la Figure 1, ce système de licences et permis temporaires distingue tout d'abord trois grands groupes de prestataires : (1) les établissements permettant la consommation sur place (avec ou sans alcool) ; (2) le service traiteurs et magasins ne permettant pas la consommation sur place ; et (3) les permis temporaires.

Seuls les permis temporaires sont délivrés par l'administration communale. Ces permis concernent les manifestations organisées par une société locale à but idéal, les manifestations de bienfaisance, les manifestations organisées par un office du tourisme ou les manifestations importantes de portée communale, régionale, nationale ou internationale.

Groupe	Catégorie	Type	Sous-type	Octroi
Etablissements permettant la consommation sur place	Etablissements avec alcool	Hôtel		Canton
		Café-restaurant		
		Agritourisme	Gîte rural	
			Tables d'hôtes	
			Caveau	
			Chalet d'alpage	
		Café-bar		
		Buvette		
		Discothèque		
		Night-club		
	Salon de jeux			
	Etablissements sans alcool	Tea-room		
		Bar à café		
		Licence particulière		
	Service traiteurs et magasins ne permettant pas la consommation sur place	Traiteur		
Boissons alcooliques à l'emporter				
Permis temporaires				Commune

Figure 1 : *Système vaudois de licences et permis temporaires*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Les différents types de licences ainsi que les permis temporaires se caractérisent par une large palette d'exigences spécifiques fixées en fonction du niveau et du type de risque généré par l'activité des prestataires. En ce qui concerne plus particulièrement les licences, ces dernières, pour être obtenues, requièrent une double autorisation : une autorisation d'exercer et une autorisation d'exploiter. L'autorisation d'exercer est accordée aux personnes physiques travaillant dans les établissements concernés et qui possèdent un certificat cantonal d'aptitudes pour licence d'établissement. L'autorisation d'exploiter, quant à elle, est délivrée aux propriétaires du fonds de commerce. Elle peut ainsi être accordée à des personnes physiques ou à des personnes morales, propriétaires ou titulaires du contrat de bail à loyer ou d'un contrat analogue, qui exploitent le fonds de commerce. Ainsi, les exploitant-e-s peuvent notamment être une société anonyme, une société à responsabilité limitée ou une association. Dans une perspective plus large, tant les exerçant-e-s que les exploitant-e-s sont responsables de la direction en fait des établissements, ce qui accroît les incitatifs à se conformer aux exigences fixées dans le cadre normatif.

Il est également important de mentionner que les établissements comprenant moins de dix lits ou accueillant moins de dix personnes ne sont pas soumis à l'obligation de se pourvoir d'une licence ou d'un permis temporaire au sens de la LADB. Cette situation s'explique par le niveau de risque

considéré, pour ces établissements, comme plus faible et par la volonté de ne pas entraver de manière disproportionnée le développement de nouvelles activités économiques.

1.2.2 LES ACTEURS DU SYSTÈME DE SURVEILLANCE

Renforçant le système de licences et de permis temporaires mis en place par l'Etat, la surveillance de la branche de l'hébergement et de la restauration implique l'intervention de nombreux acteurs aux compétences complémentaires et issus de plusieurs niveaux institutionnels². Dans le canton de Vaud, sur le plan cantonal, il s'agit notamment de la Police cantonale du commerce, du Service de l'emploi (protection des travailleur-euse-s, lutte contre le travail au noir), de l'Inspection des denrées alimentaires (protection des consommateur-trice-s, risque sanitaire), ainsi que de la Police cantonale. Au niveau communal, il s'agit plus particulièrement des polices municipales et des autres employé-e-s en charge de la sécurité publique.

Nous nous limiterons ci-dessous aux acteurs qui font partie du champ du présent audit :

1.2.2.1 LA POLICE CANTONALE DU COMMERCE

Acteur central en charge de l'encadrement des activités d'hébergement et de restauration, la Police cantonale du commerce (PCC) est rattachée à l'Office de la consommation (OFCO) du Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI). Ce service se trouve dans le Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) de l'administration cantonale vaudoise.

La PCC est chargée de la régulation d'activités économiques jugées d'intérêt public. Ses tâches s'articulent plus précisément autour de quatre types d'activités : les activités soumises à la LADB, les activités encadrées par la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE), les activités régulées par la loi sur l'exercice de la prostitution (LPros) et les activités en lien avec les loteries et les autres jeux d'argent³. La PCC a également pour mission subsidiaire de contribuer à la protection des consommateur-trice-s.

Sur le plan opérationnel, une des activités centrales de la PCC consiste à délivrer et retirer des licences aux établissements soumis à la LADB. Le cadre normatif vaudois offre la possibilité aux communes qui en font la demande de bénéficier d'une délégation de compétences totale ou partielle pour délivrer et retirer lesdites licences. En date de publication du présent rapport, aucune commune n'ayant fait cette demande, l'octroi et le retrait de licences demeurent de la compétence exclusive de l'administration cantonale et, plus particulièrement, de la PCC.

Les employé-e-s de la PCC sont en charge de gérer les dossiers d'établissement. Sur la base des informations qui leur parviennent par différents canaux⁴, ils peuvent prendre des mesures administratives concernant les établissements dont les titulaires des autorisations d'exercer ou d'exploiter ont enfreint des prescriptions fédérales, cantonales ou communales relatives à

² Les niveaux institutionnels constituent les espaces de références les plus utilisées. En Suisse, il s'agit de la Confédération, des cantons, des districts et des communes.

³ La Police cantonale du commerce s'appuie sur la loi relative à la mise en vigueur de la loi fédérale sur les loteries et paris professionnels (LVLLP) dans le cadre de ses activités de surveillance en lien avec les loteries et autres jeux d'argent.

⁴ La PCC reçoit des informations par le biais de rapports transmis notamment par le SDE, l'Inspection des denrées alimentaires, la Police cantonale vaudoise et les instances communales.

l'exploitation des établissements (art. 59ss, LADB). Ces mesures administratives peuvent prendre la forme d'une mise en garde, une interdiction de vendre et de servir des boissons alcooliques ou une obligation de suivre une formation complémentaire. Toutefois, dans des cas graves, la PCC peut également retirer la licence et ordonner la fermeture temporaire ou définitive d'un établissement. La PCC est finalement en charge de la tenue du registre central des licences.

Comme précédemment évoqué, le régulateur vaudois souhaite soutenir le tissu économique local en contribuant à l'augmentation du niveau de la qualité des services d'hébergement et de restauration. Afin d'atteindre cet objectif, l'Etat s'appuie sur la formation et le perfectionnement professionnels. Un certificat cantonal d'aptitudes, respectivement la reconnaissance d'une formation jugée équivalente, ont été introduits et constituent un préalable obligatoire pour obtenir l'autorisation d'exercer. La PCC surveille l'organisation des cours et l'examen menant à cette certification, compte tenu que l'organisation de cette dernière a été déléguée à GastroVaud⁵, Association Vaudoise des cafetiers, restaurateurs et hôteliers. Les cours obligatoires de cette formation comptent cinq modules couvrant les domaines de l'hygiène, du droit des établissements, du droit du travail et des assurances sociales, de la comptabilité ainsi que les connaissances générales de l'alimentation et des produits. L'enseignement de la LADB est inclus dans le module relatif au droit des établissements. Il représente une journée de formation.

1.2.2.2 LES INSTANCES COMMUNALES

En leur qualité de corporations de droit public autonomes, les communes disposent d'une certaine liberté dans leur organisation. Cette liberté est notamment concrétisée dans la gestion du domaine public, la fixation et le prélèvement des taxes communales et la gestion de l'ordre public (art. 139, Cst-VD). L'art. 43 al. 1 let. 1 de la loi sur les communes (LC) stipule plus précisément que dans les limites de leurs prérogatives, les tâches de police qui incombent aux communes ont pour objet la sécurité, l'ordre et le repos publics.

L'art. 47 LADB stipule que la surveillance des établissements est exercée par les communes. Cette compétence communale exclusive concerne aussi les établissements qui ne sont pas soumis à l'obligation de se pourvoir d'une licence d'établissement. Sur le plan opérationnel, cette surveillance implique, pour les communes, de veiller à ce que les établissements sis sur leur territoire soient continuellement exploités de manière conforme au cadre légal et réglementaire et de maintenir l'ordre et la tranquillité publics. Dans une perspective plus large, il apparaît donc que la surveillance des établissements soumis à la LADB est fortement influencée par le principe général de l'autonomie communale, qui requiert l'intervention d'acteurs de différents niveaux institutionnels et plus particulièrement du Canton et des communes.

L'autonomie conférée par la Constitution vaudoise aux communes en matière d'ordre public (art. 139, al. 1, let. e, Cst-VD) est limitée par le pouvoir de surveillance de l'Etat qui, selon l'art. 140 Cst-VD doit veiller à ce que les activités des communes soient conformes à la loi. L'art. 47 LADB prévoit que toute intervention de police faisant l'objet d'un rapport doit être signalée dans les meilleurs délais à la PCC. Les actions déclenchées par la PCC dépendent ainsi, dans une certaine mesure, des informations lui étant remontées par les instances communales.

⁵ Représentant plus de 1'600 établissements, Gastrovaud est la plus importante association patronale de l'hôtellerie-restauration dans le canton de Vaud.

1.3. LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

La description du système de licences ainsi que l'inventaire des principaux acteurs du système de surveillance de la branche de l'hébergement et de la restauration permet de mettre en lumière l'implication conjointe du Canton et des communes. Ces deux niveaux institutionnels bénéficiant d'un certain niveau d'autonomie, il est par conséquent nécessaire qu'ils collaborent et coordonnent leurs activités de manière accrue afin d'assurer un déploiement performant de leurs activités. Ce type d'échanges, dans le contexte suisse, peut être analysé au travers des mécanismes de collaboration et de coordination impliquant la Confédération, les cantons, les districts et les communes. Ces systèmes de gouvernance, généralement connus sous le nom de « gouvernance multi-niveaux » (Marks, 1992), s'appliquent plus particulièrement lorsqu'il existe un degré de décentralisation élevé qui se traduit par un transfert de pouvoir et de responsabilités de l'Etat central vers des collectivités publiques autonomes de niveaux institutionnels inférieurs (OCDE, 2017). Dans le cadre du système de licences vaudois, ce transfert de pouvoir et de responsabilités concerne l'activité de surveillance dont la responsabilité incombe aux communes bien que l'octroi et le retrait de licence est de la responsabilité de l'administration cantonale.

Les modalités d'interaction entre l'Etat et les communes vaudoises font partie intégrante des programmes de législation du Conseil d'Etat depuis l'acceptation par le peuple de la Constitution du 14 avril 2003. Dans ses différents programmes de législation, le Conseil d'Etat a relevé la nécessité de désenchevêtrer les compétences et les charges respectives de l'Etat et des communes et de favoriser leur bonne collaboration. Il s'agit également pour l'Etat de renforcer la capacité des communes à assumer de manière autonome leurs tâches, seules ou collectivement, ainsi que de favoriser les modes de collaboration les mieux adaptés. Finalement, le programme de législation 2017-2022 réitère la nécessité pour l'Etat de renforcer les relations directes entre le canton et les communes et d'accompagner ces dernières dans l'exécution de leurs tâches (Conseil d'Etat du canton de Vaud, 2017).

Dans le cadre de ses analyses visant à promouvoir la coopération et le développement économique de ses Etats membres, l'OCDE (2019) a formulé une série de recommandations en lien avec les modèles de gouvernance multi-niveaux sous la forme de 10 principes directeurs contribuant à la performance de l'action publique :

1. Clarifier les responsabilités des différents niveaux d'administration ;
2. Faire en sorte que toutes les compétences soient assorties d'un financement suffisant ;
3. Renforcer l'autonomie budgétaire des administrations locales pour renforcer leur responsabilisation ;
4. Soutenir le renforcement des capacités infranationales ;
5. Instaurer des mécanismes de coordination adaptés entre les niveaux d'administration ;
6. Soutenir la coopération entre les collectivités territoriales ;
7. Renforcer la gouvernance innovante et expérimentale et promouvoir la participation citoyenne ;
8. Adopter éventuellement des dispositifs de décentralisation asymétrique et en tirer le meilleur parti ;
9. Améliorer la transparence, élargir la collecte de données et intensifier le suivi des résultats ;
10. Renforcer les politiques nationales de développement régional et les systèmes de péréquation.

Ces 10 principes directeurs et les recommandations qui en découlent ont été utilisés par la Cour des comptes pour élargir les critères d'audit permettant d'évaluer le degré de performance du système actuel de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration dans le canton de Vaud.

2. LES OBJECTIFS ET L'APPROCHE D'AUDIT

Agissant en autosaisine, la Cour des comptes a choisi de s'intéresser à la surveillance des activités déployées par les établissements d'hébergement et de restauration dans le canton de Vaud en raison de l'importance des politiques publiques sous-jacentes et de l'impact de celles-ci sur la population (RCComptes, art. 14). En effet, la régulation des conditions d'exploitation des établissements revêt un intérêt public prépondérant notamment en termes de santé publique, de politique sociale, de sauvegarde de l'ordre public et de protection de la jeunesse.

2.1. LES OBJECTIFS ET AXES DE L'AUDIT

Conformément à l'article 2 LCComptes et l'article 15, al. 1, RCComptes, cet audit de performance contrôle l'utilisation de l'argent public sous l'angle du principe d'efficacité et, subsidiairement, sous l'angle du principe de légalité. La question principale de l'audit est la suivante :

La surveillance des établissements d'hébergement et de restauration par la commune de Château-d'Oex est-elle exercée de manière performante?

Sur la base des travaux effectués, six axes d'analyses ont été identifiés. Ces derniers permettent de mettre en exergue les éléments probants nécessaires pour répondre à la question principale de l'audit.

AXE I : LE CADRE NORMATIF : CONFORMITÉ ET ALLOCATION DES RESPONSABILITÉS

L'Etat assurant un service public (art. 39, al. 1, Cst-VD), le droit représente le fondement et la limite de son activité (art. 7, al. 1, Cst-VD). De plus, toute activité de l'Etat doit respecter le droit supérieur (art. 7, al. 3, Cst-VD). Ainsi, en se fondant par analogie sur ce principe, il apparaît que le cadre normatif au niveau communal et, par conséquent, les activités déployées par les communes, doivent être conformes au cadre normatif cantonal.

L'audit a ainsi pour objectif de répondre à la sous-question d'audit n° 1 suivante :

Le cadre normatif de la commune de Château-d'Oex est-il conforme au cadre normatif cantonal ?

Pour ce faire, la Cour des comptes examine, pour la commune de Château-d'Oex, le règlement communal de police ainsi que les autres règlements, directives et prescriptions en matière de Police des établissements, en les comparant au cadre normatif cantonal. En outre, il s'agit de déterminer dans quelle mesure l'attribution des compétences entre les différents niveaux institutionnels est claire et implémentée de manière appropriée dans les cadres normatifs communal et cantonal.

AXE II : LE PILOTAGE DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

Légalement, l'Etat et les communes sont tenus d'assurer un service public avec diligence notamment en se conformant au principe de qualité (art. 40, Cst-VD,). Pour assurer une amélioration continue de la qualité de ses prestations, l'Etat devrait s'appuyer sur un processus articulé autour de quatre étapes généralement représentées au travers de la roue de Deming (Giraud et al., 2011). Ces étapes sont la planification, le déploiement des activités, la mesure du travail réalisé et l'ajustement (voir Figure 2).

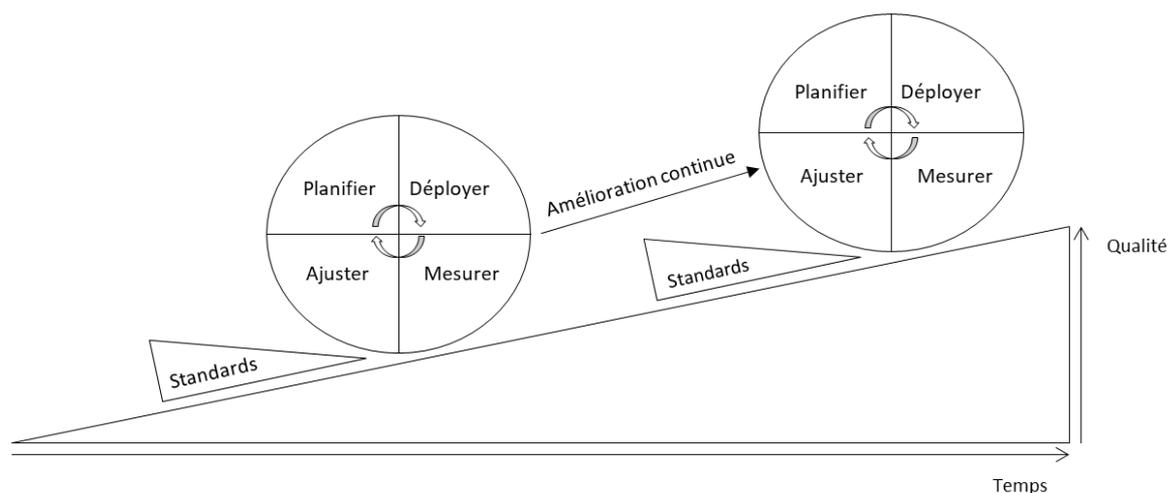


Figure 2 : *Roue de Deming (processus d'amélioration continue)*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Mobilisé dans différents référentiels tels que les normes ISO (ISO 9001), ce processus fondé sur une boucle de rétroaction représente la pierre angulaire de toutes démarches visant à renforcer graduellement l'efficacité et l'efficience des activités déployées par une organisation.

L'audit a ainsi pour objectif de répondre à la sous-question d'audit n°2 suivante :

Le pilotage des activités de surveillance déployées par l'administration communale est-il efficace et efficient ?

Pour ce faire, la Cour des comptes examine, en fonction de chacune de ces quatre étapes, les processus et procédures de l'administration communale en lien avec la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration au bénéfice d'une licence LADB.

AXE III : LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

Le financement de l'Etat s'appuie sur plusieurs types de contributions parmi lesquelles il est possible de mentionner les contributions causales qui regroupent notamment les taxes et émoluments. Ces deux types de contributions, utilisés dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, représentent des contributions exigées des usagers en contrepartie de prestations spécifiques de l'Etat ou des communes. Selon le Surveillant des prix (Buchs, 2017), la proportion des émoluments dans le financement des collectivités publiques en Suisse est de plus en plus importante, engendrant un risque accru que les émoluments et taxes soient, en partie, des impôts « déguisés ». Strictement encadrée par une série de principes légaux visant à éviter cette situation, la facturation de contributions causales ne doit pas s'avérer trop élevée. En outre, les principes de performance (OCDE, 2019) requièrent également que le niveau des contributions soit suffisant pour financer les prestations de l'Etat ou des communes.

L'objectif de l'audit est ainsi de répondre à la sous-question n°3 suivante :

Les émoluments et taxes encaissés par la commune de Château-d'Oex sont-ils conformes au cadre légal et aux principes de performance ?

Pour ce faire, la Cour des comptes examine les émoluments facturés par la commune de Château-d'Oex en lien avec la LADB et, plus particulièrement leurs montants, en fonction des différents principes légaux applicables et des recommandations de l'OCDE.

AXE IV : LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Sur le plan de la légalité, les conflits d'intérêts et la corruption représentent un risque majeur pour l'Etat dont l'activité doit être exempte d'arbitraire (art. 7, al. 2, Cst-VD). C'est tout particulièrement le cas lorsque l'Etat déploie des activités consistant à assurer la sécurité intérieure du pays.

L'objectif de l'audit répond alors à la sous-question n°4 suivante :

Des mesures adéquates sont-elles prises pour gérer le risque de conflits d'intérêts ?

Pour ce faire, la Cour des comptes évalue si le cadre normatif applicable à la commune de Château-d'Oex traite de la thématique du risque de conflits d'intérêts et de corruption. La gestion au quotidien du risque de conflits d'intérêts est également évaluée.

AXE V : LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA PCC

Dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, l'Etat a formellement délégué une partie de ses tâches de surveillances aux communes par le biais du cadre légal. De plus, l'Etat doit recevoir les informations nécessaires permettant l'évaluation des activités de surveillance

effectivement déployées par les communes. Par conséquent, l'administration cantonale doit disposer des informations nécessaires relatives au déploiement de ses activités.

Ainsi, l'objectif de l'audit est de répondre à la sous-question n°5 suivante :

La commune de Château-d'Oex signale-t-elle à la PCC toutes les informations dont cette dernière a besoin pour gérer le système d'octroi et de retrait des licences ?

Pour ce faire, la Cour des comptes évalue notamment les canaux de communication mis en place entre l'Etat et la commune de Château-d'Oex. Plus précisément, l'étendue et la profondeur des informations qui sont transmises par la Commune au Canton sont évaluées afin de déterminer si ces dernières sont appropriées.

AXE VI : LE SOUTIEN FOURNI PAR LA PCC À LA COMMUNE

Comme précédemment évoqué, l'Etat a formellement délégué une partie de ses tâches de surveillances aux communes. Dans le cadre d'un processus de délégation dans lequel le mandant conserve l'entière responsabilité des actions entreprises, ce dernier se doit de sélectionner un mandataire approprié, instruire ce dernier et, finalement, contrôler que les tâches déléguées soient réalisées de manière appropriée. En outre, l'Etat doit fournir aux autorités communales les informations et outils nécessaires permettant l'adéquation des activités déployées avec les besoins de l'Etat (OCDE, 2019) pour que ce dernier puisse mener à bien sa mission.

L'objectif de l'audit a ainsi été de répondre à la sous-question n°6 suivante :

La PCC soutient-elle la commune de Château-d'Oex dans l'accomplissement de sa mission de surveillance de manière appropriée ?

Pour ce faire, la Cour des comptes évalue notamment les canaux de communication descendants mis en place entre l'Etat et la Commune. En outre, l'étendue et la profondeur des informations et outils qui sont mis à disposition des communes par l'Etat sont investiguées.

2.2. L'ÉTENDUE DE L'AUDIT

Cet audit porte sur la surveillance des établissements soumis à la LADB dans la commune de Château-d'Oex, et notamment sur l'organisation interne de l'administration communale pour remplir cette tâche. Il porte également sur la collaboration et la coordination de l'Etat et de cette Commune.

Cet audit ne concerne en revanche ni l'inspection des denrées alimentaires (risque sanitaire), ni la lutte contre le travail au noir.

La commune de Château-d'Oex qui s'étend sur 11'363 hectares, dont 3% représentent des surfaces d'habitat et d'infrastructure, compte 3'468 habitants en 2019. Avec 31 établissements sur son

territoire au mois d'août 2019, cette commune est en charge de l'encadrement des activités économiques d'environ 1% des établissements du Canton au bénéfice d'une licence au sens de la LADB. Bien que le nombre d'établissements sis sur la commune de Château-d'Oex ne soit pas très élevé, cette station située dans les Alpes vaudoises est intéressante notamment en raison de sa localisation en périphérie des grandes agglomérations du Canton.

En parallèle à l'audit de performance de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration réalisé à Château-d'Oex, la Cour des comptes a également analysé les activités de surveillance déployées par cinq autres instances communales.

Les entités auditées ont été choisies en fonction de différents critères mis en lumière par une analyse des risques préliminaire, notamment le nombre d'établissements actifs sur leurs territoires par rapport au nombre total d'établissements dans le canton de Vaud. La Cour des comptes a également sélectionné des instances dont les tâches en lien avec la Police du commerce sont réalisées soit au travers d'une association de communes, soit par l'administration d'une seule commune. Ont ainsi été sélectionnées deux associations de communes et quatre communes. La représentativité territoriale ainsi que l'organisation des administrations communales constituaient autant de critères de sélection que la prise en compte d'entités déjà auditées dans des rapports d'audit antérieurs de la Cour des comptes. Dans une perspective plus large, l'objectif sous-jacent était notamment de prendre en considération la réalité économique composite du Canton et la disparité des ressources disponibles au sein des communes. Les entités auditées sont les communes de Château-d'Oex, Lausanne, Payerne et Villeneuve. L'audit porte également sur les associations de communes « Sécurité Riviera (ASR) » et « Sécurité dans l'Ouest Lausannois (POL) ». Ces six instances (inter-)communales sélectionnées représentent près de 44% des établissements actifs dans le canton de Vaud en 2018.

Le nombre de licences relatives au groupe des « établissements permettant la consommation sur place », avec et sans alcool (voir sous-section 1.2.1), représente plus de 66% du total du registre des licences délivrées dans le canton de Vaud à fin 2018. Cet audit est dès lors focalisé sur la surveillance de ce type d'établissements. La surveillance des autres établissements au bénéfice d'une licence particulière ainsi que des services traiteurs et magasins ne permettant pas la consommation sur place n'est abordée que de manière subsidiaire dans le présent audit. Les permis temporaires ne constituent pas des licences et sont délivrés par l'administration communale. Ne nécessitant pas le même niveau de collaboration entre le Canton et les communes, les permis temporaires ont été exclus du périmètre de l'audit.

En raison de son rôle central dans le système de surveillance des établissements soumis à la LADB, la PCC est également comprise dans le champ des entités auditées et fera l'objet d'un septième rapport. Dans l'éventualité où les procédures d'audit menées auprès des instances communales déboucheraient sur des constats et recommandations destinés à la PCC, ces éléments seront présentés dans le rapport spécifiquement adressé à cette dernière.

Enfin, cet audit de performance est focalisé sur la collaboration et la coordination de l'Etat et des instances communales, dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB. Cet audit ne porte dès lors pas sur la coordination entre les différentes instances cantonales impliquées dans la surveillance des établissements (PCC, SDE, Inspection des denrées alimentaires, Gendarmerie, etc.).

2.3. L'APPROCHE D'AUDIT

La Cour des comptes a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à sa « Charte éthique et Code de déontologie ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Pour auditer la performance, il convient d'évaluer et mettre en relation différents aspects du processus de l'action publique, y compris les intrants, les réalisations, les résultats ainsi que les impacts. En raison de l'étendue restreinte des informations disponibles au sein de l'administration communale de Château-d'Oex, la Cour des comptes a été contrainte de favoriser une évaluation indirecte de la performance, en examinant les processus sous-jacents à la surveillance des établissements soumis à la LADB et en s'appuyant sur le cadre d'analyse proposé par l'OCDE (2017, 2019).

L'équipe d'audit était composée de Monsieur Frédéric Grognez, magistrat responsable (jusqu'au 31.12.2019), Monsieur Guy-Philippe Bolay, magistrat responsable (depuis le 01.01.2020), Madame Michèle Oehler, cheffe de mandats d'audit, et Monsieur Allister Keane, chef de mandats d'audit.

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

La collecte des informations s'est déroulée d'octobre 2019 à janvier 2020. Les éléments probants sur lesquels reposent les conclusions de l'audit ont principalement été établis sur les bases suivantes :

- l'examen du cadre normatif fédéral, cantonal et communal ;
- des entretiens avec les différentes parties concernées ;
- l'examen de la documentation du service de Sécurité publique de la commune de Château-d'Oex ;
- la consultation de la documentation de la PCC ;
- l'analyse d'un échantillon de 10 dossiers d'établissements au bénéfice d'une licence LADB.

Le détail des informations collectées et analysées est fourni dans l'annexe I de ce rapport.

LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'accroître la valeur ajoutée du processus d'audit. La Cour des comptes 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.

La séance de clôture qui s'est tenue le 18 mai 2020 a permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les recommandations à Madame Mary-Josée Rossier, conseillère municipale en charge des dicastères « Sécurité publique, culture, temples & cultes », Monsieur Luc Burri, responsable du service de Sécurité publique, et Madame Emilienne Feurer, assistante de sécurité publique.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour des comptes le 14 août 2020 puis adressé à la Municipalité de Château-d'Oex le même jour afin que l'administration communale puisse formuler ses remarques (délai de 21 jours). Ces remarques sont reproduites de la page 68 à 75 du présent rapport.

La Cour des comptes délibérant en séance plénière en date du 24 novembre 2020 a adopté le présent rapport public en présence de Monsieur Guy-Philippe Bolay, président, Mesdames Nathalie Jaqueroed et Valérie Schwaar, vice-présidentes.

La Cour des comptes 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.

REMERCIEMENTS

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des informations requises.

Ces remerciements s'adressent à la municipalité de Château-d'Oex et tout particulièrement à la conseillère municipale en charge des dicastères « Sécurité publique, culture, temples & cultes ». Ces remerciements s'adressent également au responsable du service de Sécurité publique de la Commune. La Cour des comptes remercie finalement les représentants du poste de gendarmerie de Château-d'Oex ainsi que le chef et les employé-e-s de la Police cantonale du commerce pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

3. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

Dans le cadre de ce chapitre, la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration par la commune de Château-d'Oex est analysée sous l'angle de la performance et, subsidiairement, de la légalité.

3.1. LE CADRE NORMATIF : CONFORMITÉ ET ALLOCATION DES RESPONSABILITÉS

Cette première section du chapitre 3 a pour but l'examen de la conformité du cadre normatif communal au cadre normatif cantonal. Elle analyse également l'allocation claire des responsabilités entre l'Etat et la commune de Château-d'Oex.

3.1.1. LES TÂCHES COMMUNALES SELON LES NORMES DE RANG SUPÉRIEUR

Le cadre normatif du canton de Vaud énonce que les autorités communales exercent leurs attributions et exécutent leurs tâches, conformément aux limites fixées par la législation cantonale (art. 2, al. 1, LC). En d'autres termes, les communes sont autonomes aussi longtemps que leur autonomie n'est pas limitée par le droit de rang supérieur. Les attributions et tâches incombant aux communes concernent notamment les mesures visant à assurer l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la salubrité publique (art. 2, al. 2, LC).

En ce qui concerne la surveillance des activités d'hébergement et de restauration, l'art. 47 LADB stipule que la surveillance des établissements permettant le logement, la restauration, le service de boissons ainsi que les autres débits de mets et boissons est exercée par les communes et, plus précisément, par les municipalités. L'ensemble des conditions d'exploitation des établissements décrites dans les trois parties suivantes sont résumées dans l'Annexe III.

3.1.1.1. LES CONTRÔLES PRÉVUS PAR LA LADB

Conformément à l'article 47 LADB, les communes sont responsables de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration. Par conséquent, elles doivent réaliser une large palette de contrôles, énumérée dans le cadre normatif et, plus particulièrement, dans la LADB. Complexes et nombreux, ces contrôles concernent notamment l'existence d'une licence, le déploiement d'activités en adéquation avec la licence octroyée, l'absence de prêts de licence et d'autorisations, le respect des conditions et restrictions inscrites sur la licence, l'absence de travaux non autorisés, le respect de la capacité maximale d'accueil (locaux et terrasses), les restrictions de vente en lien avec des boissons alcooliques, la promotion des produits du terroir vaudois, la protection des mineur-e-s, l'absence de jeux de hasard, le respect de l'ordre public et la bonne tenue d'un registre d'hôtes. Cette première partie propose, pour chacun des contrôles précédemment évoqués, une vision synthétique des principales tâches de surveillance dont les municipalités ont la responsabilité.

Tout établissement qui accueille dix personnes ou plus, qui sert des mets ou des boissons à consommer sur place ou qui loge des hôtes contre rémunération doit être au bénéfice d'une licence d'établissement (art. 4, LADB). Par conséquent, les municipalités sont chargées de veiller à ce qu'aucun établissement ne soit exploité ou ouvert avant que la licence ne lui soit octroyée (art. 32, LADB). La licence est délivrée pour une durée maximale de 5 ans (art. 25, RLADB). Elle est toutefois renouvelable. Par conséquent, des contrôles doivent être menés périodiquement pour que les communes puissent s'assurer que chacun des établissements sis sur leur territoire soit continuellement au bénéfice d'une licence. En marge des contrôles précédemment évoqués, les communes doivent également s'assurer que la licence soit affichée bien en évidence dans les locaux accessibles à la clientèle (art. 42, RLADB).

Bien que la possession d'une licence représente une condition nécessaire à l'exploitation d'un établissement, l'existence de différents types de licences implique que les activités déployées par chaque établissement doivent être conformes à la licence obtenue. Les différents types de licences permettant la consommation de mets et/ou de boissons (alcooliques) sur place, le logement d'hôtes contre rémunération, la livraison de mets et de boissons de même que la vente accessoire à l'emporter sont définis au troisième titre de la LADB, à ses articles 11 à 20. A titre d'exemple, un bar à café n'est pas habilité à servir de l'alcool. Le Tableau A, dans l'Annexe II, offre une vision synthétique de la palette d'activités qu'un établissement peut entreprendre en fonction des différentes licences. Il n'est pas possible de changer librement le mode d'exploitation d'un établissement. Il est nécessaire pour cela d'effectuer un changement de licence. En application de l'art. 44 LADB, tout changement de licence est soumis à une autorisation de la PCC. Les administrations communales sont donc responsables de s'assurer que les activités déployées par chaque établissement soient conformes à celles spécifiquement prévues par la licence qui leur a été préalablement octroyée.

Chaque licence requiert à la fois une autorisation d'exercer et une autorisation d'exploiter. L'autorisation d'exercer est délivrée à la personne physique responsable de l'établissement tandis que l'autorisation d'exploiter est délivrée à la personne morale ou physique, propriétaire ou titulaire du contrat de bail à loyer ou d'un contrat analogue, qui exploite le fonds de commerce (art. 4, al. 2, LADB). Toute forme de mise à disposition de la totalité ou d'une partie des locaux d'un établissement existant, par les titulaires de licences, de l'autorisation d'exercer ou de l'autorisation d'exploiter, en vue d'y exploiter un autre établissement, est interdite (art. 39, RLADB). Toute forme de prêt ou de location de la licence, de l'autorisation d'exercer ou de l'autorisation d'exploiter est également prohibée (art. 39, RLADB). Les communes sont chargées de vérifier que ces prohibitions soient respectées.

L'octroi de la licence d'établissement peut être assorti de conditions et de restrictions fixées d'entente entre la PCC et chaque commune (art. 34, al.1, LADB). Il peut s'agir de conditions liées au permis de construire, de réserves relatives à la diffusion de musique, à la situation financière des titulaires de licences ou de restrictions quant à la préparation ou au service de certains mets. Ces conditions peuvent également porter sur les horaires d'exploitation visant à protéger les riverains de nuisances excessives ou encore sur la mise en place d'un concept de sécurité. Ces conditions et charges faisant partie intégrante de la licence font office de conditions d'exploitation qui doivent être respectées par les titulaires de licences aussi longtemps que leurs établissements sont exploités. Les municipalités sont donc chargées de s'assurer de leur respect.

Les transformations, y compris l'agrandissement des locaux, la création et l'agrandissement de terrasses sont soumis à l'autorisation spéciale de la PCC au travers d'une mise à l'enquête (art. 44, LADB). Dans ce cadre, les municipalités sont chargées de veiller à ce que seuls les travaux autorisés soient exécutés (art. 58, al. 1, RLADB).

En application de l'art. 37 RLADB, la capacité maximale d'accueil d'un établissement, exprimée en nombre de personnes, personnel compris, fait partie intégrante des conditions d'exploitation. Elle est déterminée sur la base des normes en vigueur, notamment en matière de police du feu, de ventilation et de droit du travail. L'autorisation pour l'exploitation d'une terrasse est, elle aussi, soumise à la détermination préalable de sa capacité d'accueil maximale. La vérification de la conformité des établissements à leur licence respective en termes de capacité d'accueil incombe aux communes.

Seul-e-s les titulaires d'une licence de la catégorie des établissements avec alcool (voir sous-section 1.2.1) sont autorisé-e-s à servir et à vendre des boissons alcooliques. Un certain nombre d'exigences s'impose au service ainsi qu'à la vente de boissons alcooliques. La vérification du respect de ces exigences incombe aux municipalités. S'inscrivant dans des mesures de prévention de l'alcoolisme notamment chez les jeunes, le Canton a édicté des dispositions, connues sous le nom « article sirop », réglant l'offre et le niveau des prix des boissons sans alcool par rapport à celui des boissons alcooliques. Ainsi, les titulaires de licences permettant de vendre et servir des boissons alcooliques sont tenu-e-s de servir, en tout temps, des boissons non alcooliques. Ils doivent offrir un choix d'au moins trois boissons sans alcool de type différent, à un prix inférieur à celui de la boisson alcoolique la moins chère (art. 45, LADB). Les modalités d'exécution sont précisées à l'art. 41 RLADB. La PCC a en outre édicté un memento relatif au « choix des trois boissons sans alcool (article sirop) » précisant les dispositions fixées à l'art. 45, al. 1, LADB. En outre, il est interdit de servir et de vendre des boissons alcooliques aux personnes de moins de 16 ans révolus, ainsi qu'aux personnes de moins de 18 ans révolus, lorsqu'il s'agit de boissons distillées ou considérées comme telles. L'art. 44 RLADB impose que les titulaires d'une licence permettant de vendre et de servir des boissons alcooliques affichent une mise en garde rappelant qu'en application de la législation fédérale, la vente de boissons alcooliques est interdite aux jeunes de moins de 16 ans révolus et que la vente de boissons alcooliques distillés ou considérées comme telles est interdite aux jeunes de moins de 18 ans révolus. L'art. 50 LADB, quant à lui, sous l'intitulé « interdiction de servir des boissons alcooliques » dresse, à son al. 2, une liste de différentes options promotionnelles liées à l'alcool que le législateur a décidé d'interdire. Dans ce cadre, la PCC a élaboré la directive d'application de l'art. 50, al. 2, LADB qui définit la pratique admissible relative aux « Happy Hours⁶ ». En principe, la livraison et la vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées, ainsi que de la bière, sont interdits de 21 heures à 6 heures du matin. Les communes peuvent cependant déroger à cette règle et l'interdire dès 20 heures. Les licences de nuit (discothèque et night-club) ne permettent pas la vente à l'emporter de mets ou de boissons avec et sans alcool (art. 16 et 17 LADB). En outre, à l'extérieur des établissements, la vente avec consommation sur place de boissons alcooliques, en récipients ouverts, n'est permise que dans le périmètre de la terrasse autorisée. Enfin, le service et la vente de boissons alcooliques sont interdits par distributeur automatique ou semi-automatique (art. 5, LADB). Les

⁶ Les « Happy hours » consistent à pratiquer la vente ou la remise de boissons alcooliques impliquant des cadeaux ou d'autres avantages tendant à pousser la consommation.

communes chargées de la surveillance des établissements soumis à la LADB ont donc une large palette de responsabilités en lien avec le service ou la vente de boissons alcooliques.

Un avis placé à l'entrée et à l'intérieur des night-clubs doit rappeler l'interdiction d'entrée aux personnes mineures et l'obligation pour toute personne d'établir son âge exact (art. 45, RLADB). En application de l'art. 51 LADB, les jeunes de moins de 16 ans révolus n'ont en principe accès aux établissements que s'ils sont accompagnés d'un-e adulte responsable ou en possession d'une autorisation parentale. Les enfants de 10 ans révolus peuvent avoir accès aux établissements jusqu'à 18 heures, s'ils sont en possession d'une pièce d'identité valable, à l'exclusion des salons de jeux. Les jeunes âgés de 12 à 16 ans révolus peuvent fréquenter les établissements jusqu'à 20 heures, s'ils sont en possession d'une pièce d'identité valable, à l'exclusion des salons de jeux. Les personnes mineures de plus de 16 ans révolus peuvent fréquenter tous les établissements, à l'exclusion des night-clubs, qui ne sont accessibles que dès 18 ans révolus. La vérification du respect des prescriptions relatives à l'âge incombe aux communes.

En application de l'art. 52 LADB, les jeux de hasard, à l'exclusion des jeux de loterie exploités dans un but d'utilité publique ou de bienfaisance, sont interdits dans tous les établissements. Les autres jeux ne sont autorisés que pour autant que l'enjeu soit minime au sens du RLADB et qu'il s'agisse de jeux d'adresse non automatiques (art. 47, RLADB). Des contrôles périodiques doivent alors être réalisés par les administrations communales.

L'exploitation des établissements ne doit pas être de nature à troubler l'ordre et la tranquillité publics. Les titulaires de licences doivent veiller au respect de ceux-ci dans l'établissement et à ses abords immédiats (art. 53, al. 5, LADB). Ils peuvent notamment être contraints de recourir à des agent-e-s de prévention dans le cadre d'un concept de sécurité. Les règlements communaux prescrivent les mesures de police nécessaires pour empêcher, dans les établissements, tous les actes de nature à troubler le voisinage ou à porter atteinte à l'ordre ou à la tranquillité publics. Ils peuvent imposer des prescriptions destinées à assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques tant à l'extérieur qu'aux abords immédiats de l'établissement. C'est aux communes qu'incombe la vérification de ces différentes exigences.

La contribution à la promotion des produits du terroir vaudois constitue un des buts explicites poursuivis par le régulateur. En effet, suite à sa révision en 2015, la LADB s'est vue ajouter un alinéa 3 à son article 41, prévoyant que chaque exploitant-e doit contribuer, dans la mesure du possible, à la promotion des produits du terroir vaudois. Ainsi, depuis 2015, les produits du terroir occupent une place plus importante qu'auparavant dans le cadre normatif afin de répondre aux attentes des consommateur-trice-s, qui semblent davantage sensibilisé-e-s à l'importance des enjeux liés aux produits locaux, ainsi qu'aux vœux du législateur de promouvoir l'économie cantonale. L'offre de vins vaudois ainsi que l'intégration de produits locaux dans les cartes des mets et des vins des établissements font ainsi partie des obligations des titulaires de licences que les communes doivent surveiller.

Finalement, en application de l'art. 48 LADB, les titulaires d'une licence permettant de loger des hôtes doivent tenir un registre permettant le contrôle des personnes qu'ils logent. Les renseignements ainsi obtenus doivent être conservés en bon ordre pendant au moins trois ans. La surveillance en matière de tenue d'un registre d'hôtes fait partie des tâches incombant aux municipalités.

3.1.1.2. LES PRÉROGATIVES COMMUNALES EN LIEN AVEC LES LICENCES D'ÉTABLISSEMENTS

Les prérogatives des communes en termes législatifs sont relativement peu nombreuses. Elles concernent principalement les horaires d'exploitation et certains types autorisations.

Les communes sont compétentes pour fixer l'horaire d'exploitation des établissements. Elles peuvent opérer une distinction entre différents types d'établissements et différentes zones ou quartiers de la commune. Elles peuvent ainsi fixer des conditions particulières visant à protéger les riverains des nuisances excessives. A titre d'exemple, les communes peuvent interdire la vente et le service de boissons avec alcool pendant une partie de l'horaire d'exploitation de l'établissement. Les établissements sont tenus de communiquer à l'administration communale concernée les heures d'ouverture habituelle et de les afficher à l'extérieur de l'établissement. En outre, les responsables peuvent fermer leur établissement certains jours, avec l'obligation cependant d'en informer la municipalité huit jours à l'avance (art. 49, LADB). L'art. 55a LADB offre également la possibilité aux communes d'accorder des dérogations aux heures d'exploitation réglementaires. Ces dérogations peuvent prendre la forme d'ouvertures anticipées ou de prolongations d'ouverture.

Des autorisations communales peuvent venir s'ajouter à la licence délivrée par la PCC. Elles concernent la pose d'enseignes, la diffusion de musique et l'exploitation d'une terrasse. Des autorisations ponctuelles pour l'organisation d'évènements sortant du cadre préalablement défini par la licence peuvent également être délivrées par les autorités communales sous forme de permis temporaires (voir sous-section 1.2.1). Ainsi, tout établissement au bénéfice d'une licence autre que celles pour les discothèques et night-clubs, souhaitant diffuser de la musique, présenter des retransmissions sportives ou culturelles sur écran ou effectuer des animations musicales, doit déposer une demande d'autorisation auprès de la municipalité concernée (art. 50, RLADB). La diffusion de musique sur les terrasses d'établissements est, quant à elle, interdite. Néanmoins, des dérogations peuvent être accordées par la municipalité sous condition qu'elle en informe systématiquement la PCC (art. 48a, RLADB). L'autorisation octroyée par la commune fixe toutes les mesures nécessaires (niveau sonore, horaires, etc.) pour garantir la protection de l'environnement (conditions posées par la Direction générale de l'environnement) ainsi que toutes les mesures nécessaires pour garantir l'ordre et la tranquillité publics (art. 54, RLADB). L'autorisation de diffuser de la musique peut être retirée par les municipalités pour des motifs de protection de l'environnement, d'ordre et de tranquillité publics, indépendamment d'éventuelles plaintes du voisinage (art. 55, RLADB). Quant aux enseignes, elles sont régies par la loi sur les procédés de réclame (LPR). Celle-ci a pour but de régler l'emploi des procédés de réclame, afin d'assurer la protection des sites, le repos public et la sécurité de la circulation des piétons et des véhicules. L'apposition, l'installation, l'utilisation ou la modification d'un procédé de réclame doivent être préalablement autorisées par la commune concernée qui est chargée de l'application de la LPR sur tout son territoire. La LADB mentionne les dispositions applicables aux enseignes à son art. 42. Ce dernier stipule que chaque établissement doit être exploité sous un nom et une enseigne différente de ceux des autres établissements de la localité. Leurs choix et leurs modifications sont soumis à l'autorisation préalable des communes.

3.1.1.3. AUTRES RÈGLEMENTATIONS TOUCHANT AUX ÉTABLISSEMENTS

Bien que la LADB représente la pierre angulaire de la régulation des activités déployées par la branche de l'hôtellerie et de la restauration, de nombreuses autres normes sont également applicables aux activités d'hébergement et de restauration. Il s'agit notamment de la loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics, de la loi sur l'exercice des activités économiques et de l'ordonnance sur l'indication des prix.

La loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (LIFLP), entrée en vigueur le 15 septembre 2009, a pour but de protéger la population contre la fumée passive et de mettre en œuvre l'interdiction de fumer dans les lieux publics. En application de l'art. 2, al. 1, LIFLP, il est interdit de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés. Cette interdiction concerne également les établissements d'hôtellerie et de restauration (art. 3, al. 1, let. i, LIFLP). Les espaces ouverts sur l'extérieur, tels que les terrasses et patios ne sont pas concernés dans la mesure où ils sont physiquement séparés de l'intérieur de l'établissement auquel ils se rattachent. C'est le rôle des exploitant-e-s de mettre en œuvre l'interdiction de fumer. Ils doivent notamment signaler l'interdiction de fumer à l'entrée et dans les locaux, par voie d'affichage ou tout autre moyen adéquat (art 6, al. 1, let. b, LIFLP). Les établissements soumis à la LADB peuvent prévoir un local pour fumer (fumoir) à condition qu'il soit fermé, sans service, désigné comme tel et conforme à la LIFLP. L'installation d'un fumoir est soumise à l'autorisation de la PCC (art. 5, al. 8, LIFLP). L'accès aux fumoirs est interdit aux mineur-e-s et cette prohibition doit être signalée à l'entrée des locaux concernés. Les communes sont tenues de veiller au respect de l'interdiction de fumer dans les lieux publics (art. 7, LIFLP).

L'exploitation de distributeurs et d'appareils automatiques mis à disposition de la clientèle dans un établissement est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation délivrée par la commune compétente (art. 71, LEAE). La vente en détail de tabac, y compris par le biais d'appareils automatiques, nécessite, quant à elle, l'obtention préalable d'une autorisation auprès de la préfecture. La remise ou la vente de tabac à une personne mineure est interdite (art. 66i, LEAE). Les titulaires d'autorisation de vente en détail de tabac doivent apposer un avis pour la protection de la jeunesse, bien en évidence sur chaque appareil automatique (art. 66j, LEAE). Cet avis doit rappeler que la vente de tabac aux personnes de moins de 18 ans révolus est interdite, avec le risque de sanctions pénales. La surveillance des points de vente en détail de tabac est sous la responsabilité des municipalités (art. 66k, LEAE).

L'ordonnance sur l'indication des prix (OIP) s'inscrit dans une optique de protection du consommateur-trice. Elle a trois buts qui sont de veiller à la clarté des prix, d'assurer que les prix soient comparables et empêcher des indications de prix fallacieuses. L'obligation d'indiquer les prix prévue par les art. 10 et 11 OIP s'applique également aux activités d'hébergement et de restauration. Les établissements concernés doivent disposer de cartes des mets et des boissons bien lisibles et en nombre suffisant. Ces cartes doivent être à la portée de vue ou être apportées spontanément. Si les prix sont affichés à l'extérieur de l'établissement, leur indication doit aussi répondre au critère de lisibilité. L'affichage du prix doit permettre aux personnes intéressées de voir clairement à quelle offre le prix se rapporte. Lorsque les prix sont également indiqués en monnaie étrangère, la date de référence et le taux de change doivent figurer de manière parfaitement visible et lisible. En outre, les clients ont le droit d'exiger du personnel de l'établissement un compte écrit et détaillé et de

demander une quittance après l'avoir payé (art. 41, LADB). En application de l'art. 85 LEAE, les communes sont chargées de veiller à l'observation des dispositions de l'OIP sur leur territoire.

3.1.2. LES NORMES ÉDICTÉES PAR LA COMMUNE DE CHÂTEAU-D'OEX

Comme précédemment mentionné, les communes bénéficient de prérogatives législatives. Précisant ou complétant le cadre normatif de rang supérieur, les principales normes édictées par la commune de Château-d'Oex sont inscrites dans le règlement communal de police (RCP), dans le vade-mecum du RCP et dans le règlement concernant les taxes et émoluments de police. L'encadrement des activités soumises à la LADB s'appuie également sur les décisions prises par la Municipalité et consignées dans des procès-verbaux.

Le RCP de la commune de Château-d'Oex institue le service de Sécurité publique qui a notamment pour mission le maintien de l'ordre, le repos et la sécurité publics, le respect des bonnes mœurs, ainsi que la sauvegarde de l'hygiène et de la salubrité publiques (art. 1, RCP). Encadrant l'organisation de ce service, il traite également de plusieurs sujets parmi lesquels la police du commerce et les établissements soumis à la LADB. Le vade-mecum du RCP, quant à lui, complète les articles 116 à 127 RCP. Ce document définit, par exemple, la période de haute saison et celle de basse saison. Il précise également le fonctionnement du carnet de confiance sur lequel les établissements doivent inscrire les prolongations d'ouverture. Le règlement concernant les taxes et émoluments de police introduit les tarifs qui sont notamment applicables à l'usage du domaine public et aux diverses prestations de police. Finalement, l'extrait du procès-verbal de la Municipalité du 25 novembre 2010 fixe le tarif des émoluments de surveillance et des frais supplémentaires d'intervention prélevés auprès des établissements.

3.1.3. L'ANALYSE DU CADRE NORMATIF COMMUNAL

Les dispositions régissant les activités d'hébergement et de restauration sont arrêtés aux articles 116 à 127 du RCP. A titre d'exemple, l'art. 116 précise le champ des assujettis soumis aux dispositions du RCP relatives aux établissements. L'art. 117, quant à lui, fixe l'horaire d'exploitation des établissements sur la base de l'art. 22 LADB.

La LADB accorde la possibilité aux communes d'interdire la vente et le service de boissons avec alcool pendant une partie de l'horaire d'exploitation de l'établissement. Nous constatons que la Commune ne prévoit pas de double horaire applicable à la vente et au service de boissons alcooliques.

L'art. 121 RCP fixe les dispositions applicables aux jours de fermetures et vacances conformément aux dispositions de l'art. 49 LADB.

Château-d'Oex utilise la possibilité offerte aux communes d'accorder aux établissements des dérogations aux heures d'exploitation réglementaires. Ainsi, en application de l'art. 118 RCP, la Municipalité peut autoriser les titulaires de licences à laisser leurs établissements ouverts une ou deux heures après l'heure de fermeture réglementaire. Ces personnes devront inscrire les heures de prolongation d'ouverture avant le début de celles-ci dans un carnet *ad hoc* (carnet de confiance) et

s'acquitter des taxes de prolongation selon le tarif préalablement fixé par la Municipalité. Le vade-mecum du RCP fournit des instructions complémentaires concernant ce carnet de confiance notamment en fixant les tarifs applicables à l'extension des heures d'ouverture.

En application de l'art. 68 RCP, les établissements soumis à la LADB peuvent disposer du trottoir pour l'installation de terrasses après autorisation de la Municipalité. Ces autorisations sont accordées moyennant le paiement d'une taxe. Le règlement concernant les taxes et émoluments de police arrête les taxes perçues pour l'utilisation du domaine public.

Concernant les enseignes, l'affichage à l'intérieur des localités est régi par la LPR et son règlement d'application (art. 74 RCP).

Le RCP prescrit également l'ensemble des mesures de police nécessaires pour empêcher, dans les établissements, tout acte de nature à troubler le voisinage ou à porter atteinte à l'ordre et la tranquillité publics, conformément à l'art. 53 LADB. Il introduit ainsi des obligations en matière d'ordre dans les établissements mais également dans leurs alentours. Il traite également des conséquences pour les établissements restés ouverts après l'heure de fermeture officielle.

Le RCP stipule en outre que la désignation et les prix en vigueur pour les consommations doivent être à disposition de la clientèle ou visiblement affichés conformément aux exigences de l'OIP.

Quant aux autres conditions d'exploitation, l'art. 116 RCP renvoie à la LADB. Plus généralement, l'analyse du cadre normatif communal permet de constater que cet article ne traite pas explicitement des conditions d'exploitation présentées dans la sous-section 3.1.1. Cette situation n'apparaît pas comme problématique compte tenu du fait qu'il n'est pas exigé que la Municipalité encadre ces éléments par le biais de normes additionnelles.

Comme précédemment évoqué, l'art. 47 LADB stipule que la surveillance des établissements est exercée par les communes. Au travers de cet article, le législateur répartit de manière explicite les responsabilités entre les niveaux institutionnels, se conformant ainsi aux recommandations de l'OCDE (2019). En effet, la surveillance des établissements permettant le logement, la restauration, le service de boissons ainsi que les autres débits de mets et de boissons est sous la responsabilité des communes. Cette répartition transparente des responsabilités accroît la probabilité que l'administration communale remplisse son mandat de manière performante et qu'elle soit à même de rendre des comptes aux citoyen-ne-s.

Dispositions présentant des éléments non conformes

La Cour des comptes relève que le vade-mecum du RCP introduit les modalités de perception des taxes relatives aux prolongations des horaires pour les bars et dancings. Compte tenu que ces deux catégories d'établissement, mentionnées également à l'art. 117 RCP, ne sont pas prévues par la LADB, cette situation crée un flou juridique. Le respect de la terminologie fixée par la LADB pour distinguer les différents établissements permettrait d'éviter ce problème.

Dispositions présentant des éléments caducs

En application de l'art. 5 RCP, la mission de police incombe à la Municipalité qui veille à l'application dudit règlement par l'entremise de la police municipale et des fonctionnaires qu'elle désigne à cet effet. Dans ce cadre, nous relevons que depuis la réforme policière vaudoise entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012, la commune de Château-d'Oex n'est plus dotée d'une police municipale⁷. Le règlement communal devrait donc être adapté en conséquence.

L'art. 116 RCP stipule que tous les établissements pourvus d'une patente sont soumis aux dispositions dudit règlement. Compte tenu que la LADB est désormais fondée sur un système des licences et de permis temporaires et non plus de patentes, cette différence de terminologie reflète une fois encore l'absence de mise à jour du RCP depuis 1993.

Dispositions engendrant un risque d'inégalité de traitement

Sur la base de l'art. 55a LADB, les communes sont autorisées à percevoir auprès de l'ensemble des établissements une taxe en cas de dérogation aux heures d'exploitation fixées par le règlement communal. Comme précédemment évoqué, les dispositions concernant les autorisations pour ces prolongations sont fixées à l'art. 118 du RCP. Ce dernier est complété par un vade-mecum qui stipule notamment que l'utilisation du carnet de confiance par les établissements concernés n'est pas nécessaire lorsque des séances du Conseil communal ou des rassemblements de groupes politiques y sont tenues. Pour les autres situations, les établissements sont tenus d'inscrire dans leurs carnets de confiance les prolongations d'ouverture. Ces dispositions du vade-mecum adoptées par la Municipalité en juin 2009 engendrent un risque d'inégalité de traitement en matière de prolongation d'ouverture pour les établissements déployant leurs activités sur le territoire communal.

⁷ Suite à la réforme policière vaudoise, neuf corps de police communale ont été implémentés. Il s'agit de Police Nord Vaudois, Police Nyon Région, Police Région Morges, Police Ouest Lausannois, Police Lausanne, Police Est Lausannois, Police Lavaux, Police Riviera.

3.1.4. CONFORMITÉ DU CADRE NORMATIF DE CHÂTEAU-D'OEX ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que le cadre normatif de la commune de Château-d'Oex n'est que partiellement conforme au cadre normatif cantonal. Les responsabilités entre l'Etat et la Commune sont clairement définies.

Conformément au cadre normatif cantonal, le règlement communal de police (RCP) énumère les mesures de police nécessaires pour maintenir l'ordre et la tranquillité publics. Il fixe notamment l'horaire d'exploitation des établissements soumis à la LADB. Dans ce cadre, l'autonomie communale s'exprime au travers des permissions pour prolongation d'ouverture.

Le RCP complète le cadre normatif cantonal en fonction des prérogatives communales, notamment en matière d'horaire d'exploitation et d'autorisation en matière d'exploitation de terrasses et d'enseignes.

Bien que les responsabilités entre les administrations cantonales et communales soient clairement définies, certains termes utilisés dans le cadre normatif communal ne sont pas conformes au cadre normatif cantonal en vigueur. En outre, le cadre normatif communal s'avère caduc en plusieurs points.

Finalement, les prescriptions municipales stipulent que les établissements dans lesquels se réunissent le Conseil communal ou des groupes politiques sont exempts du prélèvement de taxes pour prolongation d'ouverture. Ces dispositions engendrent un risque d'inégalité de traitement entre les établissements.

3.2. LE PILOTAGE DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

Selon l'OCDE (2019), la transparence contribue à améliorer les résultats économiques et sociaux des collectivités publiques et à faire reculer la corruption. Cela suppose d'assurer, en temps utile, l'accès public à une information fiable, à jour et compréhensible. Subsidiairement, la libre disponibilité de l'information permet de mesurer les résultats et d'établir des comparaisons entre les administrations, leurs organismes et leurs services. La collecte de données constitue alors le pilier central de la transparence.

La présente section a pour objectif d'analyser la façon dont la commune de Château-d'Oex met en œuvre la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration sur son territoire et produit l'information relative à cette activité. Afin de faciliter sa compréhension, cette section est structurée en fonction des principes sous-jacents au processus d'amélioration continue qui comprend les quatre étapes suivantes (Giraud et al., 2011) : planification, déploiement (ou développement), mesure du travail réalisé et ajustement.

3.2.1. LA PLANIFICATION DE LA SURVEILLANCE

Cette sous-section propose une analyse de la première étape du processus d'amélioration continue des activités de surveillance déployées par la Commune. Il s'agit de la planification de ces activités. Plus précisément, elle aborde trois aspects centraux de la planification qui sont le processus de planification des interventions ; la constitution, puis l'utilisation d'une base de données ; et l'allocation efficiente des ressources disponibles. La planification des contrôles dans les établissements soumis à la LADB permet d'effectuer une projection du travail à réaliser périodiquement en fonction d'une hiérarchisation des besoins.

3.2.1.1. L'ALLOCATION DES RESSOURCES

La Municipalité veille à l'application du règlement communal de police par l'entremise des personnes qu'elle désigne à cet effet (art. 5 RCP). Compte tenu du fait que suite à la réforme policière vaudoise, la commune de Château-d'Oex ne dispose plus d'un corps de police, la surveillance des établissements est actuellement assurée par le service de Sécurité publique qui est sous la responsabilité de la conseillère municipale en charge des dicastères « Sécurité publique, culture, temples & cultes ». Ce service a pour mission générale de maintenir l'ordre et la tranquillité publics, de veiller au respect des bonnes mœurs, à la sécurité publique ainsi qu'à l'observation des règlements communaux et des lois en général, d'organiser la circulation et de régler le trafic ainsi que d'exécuter toutes tâches, contrôles et enquêtes, que lui confie l'autorité communale (Art. 6, RCP). En sus de la surveillance des établissements, ce service est chargé d'une multitude de tâches, telles que la signalisation routière, le stationnement, les manifestations, la tenue du registre des décès et les rapports de naturalisations.

L'administration communale totalise 50 employé-e-s, dont 127% d'un EPT est alloué aux tâches qui incombent au service de Sécurité publique. Ce service est composé du responsable du service de Sécurité publique au bénéfice d'une formation d'assistant de sécurité publique (ASP) employé à 100%, d'un support administratif (estimé à 20%) ainsi que des tâches exécutées par une personne

rattachée au Service des travaux (estimé à 7%). En mars 2020, un ASP représentant 50% d'un EPT est venu compléter l'équipe. Durant la période sous revue, le temps alloué à la surveillance des établissements est d'environ 15% d'un EPT. Ce pourcentage comprend la gestion administrative des licences, des inspections LADB ainsi que de la gestion et de l'encaissement relatifs aux prolongations d'ouverture. Alors que l'ASP est habilité à intervenir sur le terrain, dans les établissements soumis à la LADB, et de dresser des rapports de dénonciation, la Cour des comptes relève, sur la base des informations transmises par l'administration communale, que la surveillance générale des établissements ne figurait pas explicitement dans le cahier des charges des ASP lors de son intervention en 2019⁸.

Le service de Sécurité publique travaille en collaboration avec la Gendarmerie cantonale. Cette dernière constitue le principal partenaire sécuritaire de la Municipalité. La région est desservie par les postes de gendarmerie situés à Château-d'Oex et à Cergnat. Le poste de Château-d'Oex regroupe les localités de Château-d'Oex, de Rossinière et de Rougemont et compte 5 gendarmes, dont deux sont au bénéfice d'une formation LADB dispensée par la PCC. La Gendarmerie procède à un contrôle général dans chaque établissement, par rotation, une fois tous les trois ans. Ces contrôles généraux, effectués en journée, au moyen d'une checklist, sont parfois réalisés en collaboration avec le service de Sécurité publique. Mis à part ces interventions planifiées, la Gendarmerie intervient dans les établissements d'hébergement et de restauration, dans le cadre de sa mission de sécurité publique, notamment sur la base des éléments suivants :

- Intervention sur dénonciation, plaintes, ou en cas de problèmes avérés (nuisances sonores, troubles à l'ordre public et au voisinage, bagarres, etc.) ;
- Contrôle du respect des heures de fermetures des établissements ;
- Interventions sur requête de la PCC.

En outre, la Gendarmerie est chargée des contrôles en lien avec les dispositions portant notamment sur l'interdiction de servir des boissons alcooliques, sur la vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées et de la bière, sur la protection de la jeunesse et sur les jeux de hasard et autres jeux. Il s'agit de risques qui sont davantage présents pendant la nuit, hors des heures d'activité de l'ASP et qui ne peuvent être traités qu'en cas de suspicion concrète.

Le responsable du service de Sécurité publique et le répondant LADB du poste de gendarmerie de Château-d'Oex ont des échanges informels réguliers. Cette collaboration prend la forme d'échanges téléphoniques, courriels ou rencontres. Lors de ces échanges, les parties impliquées partagent des informations relatives au thème de la sécurité publique au sens large. Des renseignements sont notamment échangés sur les principales activités déployées tant par l'administration communale que par la Gendarmerie. Les éventuelles situations recensées dans les établissements de la Commune sont également discutées. En plus de ces échanges informels, une rencontre annuelle rassemble les responsables du poste de Château-d'Oex et la conseillère municipale en charge des dicastères « Sécurité publique, culture, temples & cultes ». L'objectif de cette rencontre est d'échanger des informations sur la situation de la Commune. La conseillère municipale rapporte

⁸ Le cahier des charges a été revu au début de l'année 2020. Il comprend désormais, de manière explicite, le contrôle et le suivi de l'application de la LADB et de son règlement d'application.

ensuite les principales informations à la Municipalité lors d'une séance municipale. Dans certains cas, le syndic est appelé à traiter avec la Gendarmerie lors d'infractions ou de dégâts causés sur des propriétés communales. Au début de la législature 2016-2021, la Municipalité a été invitée à une séance d'informations organisée par la Police cantonale.

La Cour des comptes relève que l'attribution des rôles entre la Gendarmerie et le service de Sécurité publique ne fait pas l'objet de règles précises et formalisées. Elle relève également que la documentation relative aux contrôles effectués, y compris l'ensemble des rapports de dénonciation dressés par la Gendarmerie, ne parvient pas systématiquement à la Municipalité. Dès lors, la répartition des tâches exécutées par chaque instance ne peut pas être prise en compte dans une planification des contrôles par l'administration communale à qui incombe la surveillance des établissements soumis à la LADB.

3.2.1.2. LA PLANIFICATION DES INTERVENTIONS

Une planification des contrôles visant à s'assurer de la conformité des établissements soumis à la LADB aux bases légales et réglementaires devrait respecter un certain nombre de critères. Conformément aux bonnes pratiques en vigueur, identifiées par la Cour des comptes du canton de Genève (2010), cette planification se doit d'être formalisée et adéquate en prenant notamment en considération les principaux risques par exigence légale, par secteur géographique et par catégorie d'établissement. Une telle planification devrait, en outre, formuler des objectifs de contrôle SMART (Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste et Temporellement défini) découlant de l'identification des principaux risques sous-jacents. Ainsi, la planification devrait, par exemple, être assortie d'un calendrier fixant des échéances en lien avec les objectifs de contrôle.

Le responsable du service de Sécurité publique procède à des contrôles dans les établissements soumis à la LADB sur dénonciation ou sur la base d'informations qui lui sont transmises par la PCC ou par des citoyen-ne-s. Ces contrôles ne sont pas planifiés. Des interventions périodiques sont néanmoins prévues dans l'ensemble des établissements afin d'encaisser les émoluments en lien avec les prolongations d'ouverture. Sur une base trimestrielle ou semestrielle, en fonction des activités déployées par les établissements, l'encaissement des taxes de prolongation est effectué par l'ASP qui se rend dans chaque établissement.

Sur la base des éléments qui précèdent, la Cour des comptes constate que le service de Sécurité publique ne procède pas à une planification formalisée et adéquate des contrôles en fonction d'une analyse des besoins et des risques. Seuls les encaissements sont planifiés. Par conséquent, les activités déployées, la réputation ou encore l'historique des établissements (avertissements ou dénonciations antérieurs) ne sont pas pris en compte, entraînant une utilisation inefficace des deniers publics. L'absence d'une planification formalisée ne permet pas non plus la définition d'objectifs de contrôle tel que l'établissement d'un calendrier fixant les tâches à effectuer.

3.2.1.3. LA BASE DE DONNÉES DU SERVICE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Pour que les données et les informations apportent une réelle valeur ajoutée aux organisations, ces dernières doivent s'assurer, sur une base régulière, de leur bonne qualité. Bien qu'il n'existe aucune définition communément admise, le concept de qualité de l'information peut être globalement défini comme la capacité des données traitées à répondre aux besoins de ses usagers (OCDE, 2011). Pour

des raisons de simplicité, quatre critères ont été retenus dans ce rapport, conformément au cadre d'analyse proposé par la société de conseil KPMG (2018). Ces critères sont : intégralité, exactitude, uniformité et rapidité. Le Tableau 1, ci-dessous, propose une brève définition de chacun de ces critères.

Critère	Définition
Intégralité	L'ensemble des établissements soumis à la LADB et leurs caractéristiques (i.e. adresses, type de licence, etc.) sont enregistrés dans la base de données.
Exactitude	Les informations enregistrées dans la base de données sont exactes.
Uniformité	Les données de la base de données sont structurées de manière uniforme.
Rapidité	Les données sont disponibles dans la base de données en temps opportun.

Tableau 1 : *Critère de qualité de l'information*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Bien que l'art 8 LADB énonce que la PCC en charge de l'octroi et du retrait des licences doit mettre sur pied et tenir un registre informatique public mentionnant toutes les licences qui sont en cours d'exploitation, l'administration communale a également développé sa propre base de données afin de stocker des informations similaires. Cette base de données au format papier est conservée dans des classeurs et alimentée par le service de Sécurité publique, en fonction des informations qui lui sont transmises, notamment par la PCC. C'est sur la base de ces données que l'ASP peut effectuer des contrôles aléatoires et consulter l'historique de chaque établissement soumis à la LADB.

L'existence de deux bases de données parallèles aux niveaux cantonal et communal sans lien entre elles crée un risque significatif pour la qualité de l'information qu'elles contiennent. Afin d'évaluer la qualité des données conservées par le service de Sécurité publique, une réconciliation intégrale⁹ des informations stockées par la Commune avec celles conservées par la PCC a été entreprise par la Cour des comptes. En ce qui concerne la raison sociale de l'exploitant-e, cette dernière a été réconciliée, lorsque cela était possible, avec les informations disponibles dans le registre du commerce du canton de Vaud.

Le Tableau 2 résume les principaux constats pour chacun des quatre critères de qualité retenus dans le cadre de ce rapport.

⁹ En raison du nombre restreint d'établissements inscrits dans la base de données de la commune de Château-d'Oex, une réconciliation fondée sur un échantillonnage a été écartée au bénéfice d'une réconciliation intégrale.

Critère	Constatations
Intégralité	Les octrois ainsi que les retraits de licences sont enregistrés manuellement par la Commune. La base de données de Château-d'Oex comprend un établissement qui n'est pas inclus dans le registre des licences de la PCC. Cet établissement n'est pas soumis à la LADB et ne devrait, par conséquent, pas être inscrit dans la base de données de la Commune.
Exactitude	Les données relatives aux établissements sont introduites manuellement par la Commune. Sur la base des procédures réalisées, le critère d'exactitude apparaît comme généralement respecté. Le nom d'une enseigne n'est cependant pas correct.
Uniformité	La base de données communale est structurée autour d'une série de variables (Genre, Autorisation d'exercer, Autorisation d'exploiter, Enseigne, etc.). Les données sont enregistrées par la Commune dans la base de données conformément à ces variables. A l'exception de 5 établissements dont les informations sur l'autorisation d'exploiter sont manquantes, aucun élément particulier ne permet de conclure que le critère d'uniformité n'est pas respecté.
Rapidité	L'administration communale reçoit une copie des courriers envoyés, notamment par la PCC, aux établissements soumis à la LADB situés dans la commune de Château-d'Oex. Les données relatives aux établissements contenues dans les courriers sont ensuite manuellement introduites par le service de Sécurité publique dans la base de données. Lorsque des licences sont octroyées, retirées ou modifiées, il existe un léger décalage entre les bases de données de la PCC et l'administration communale qui se résorbe rapidement. Sur la base des procédures réalisées, aucun élément particulier ne permet de conclure que le critère de rapidité n'est pas respecté.

Tableau 2 : *Evaluation de la qualité de l'information*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

L'analyse de la base de données communale permet de constater que les informations conservées au format papier présentent globalement un niveau de qualité élevé. Toutefois, bien qu'il existe une rotation relativement faible des autorisations, le risque d'une qualité dégradée demeure relativement élevé en raison de l'absence d'une base de données informatisée permettant la synchronisation régulière avec les informations contenues dans la base de données au niveau cantonal.

3.2.2. LE DÉPLOIEMENT DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

Cette sous-section propose une analyse de la deuxième étape du processus d'amélioration continue des activités déployées par la Commune. Il s'agit du déploiement des activités de surveillance.

Une mise en œuvre et un suivi des contrôles efficaces, visant à vérifier la conformité aux bases légales et réglementaires, devraient être conformes à un certain nombre de critères. D'après les bonnes pratiques identifiées par la Cour des comptes de Genève (2010), un document doit notamment permettre à l'administration communale de recenser l'ensemble des contrôles effectués. Il doit également permettre de faire une distinction entre les contrôles ayant donné lieu à une sanction et ceux n'ayant débouché sur aucune observation particulière. En outre, il permettrait de connaître le nombre d'établissements contrôlés par année et l'historique des contrôles effectués par établissement. Il permettrait aussi de contrôler l'adéquation entre la planification et la mise en œuvre des contrôles et d'établir des statistiques fiables notamment par exigence légale. Ces

éléments permettraient au service de Sécurité publique de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la qualité de ses activités de surveillance.

3.2.2.1. LES INTERVENTIONS EN AMONT DE L'OCTROI DE LA LICENCE

Préalablement à l'exploitation d'un établissement, la PCC envoie à la Commune une demande de préavis municipal relatif à la délivrance d'une licence. Cette demande fait l'objet d'une analyse réalisée par tous les services communaux concernés, dont le Service des travaux et le service de Sécurité publique. Ce dernier est compétent pour les aspects légaux et administratifs. La validation du préavis municipal est précédée par une visite *in situ*. Cette visite permet de constater la conformité des locaux aux normes applicables, l'organisation de l'établissement et, plus généralement, la conformité de l'ensemble des points relevant de la demande de préavis. Les contrôles effectués lors de cette visite se fondent sur le formulaire de demande de préavis, qui sert également de base à la formalisation des observations faites lors de la visite. Les points contrôlés portent notamment sur la personne demandeuse, la capacité d'accueil, la sécurité et la salubrité de l'établissement ainsi que sur une éventuelle diffusion de musique à autoriser par la Municipalité. Le formulaire de demande de préavis est ensuite transmis à la Municipalité pour validation, puis envoyé à la PCC.

La Cour des comptes a revu le processus de validation des préavis municipaux pour un échantillon de dix établissements. Ces derniers représentent un tiers des établissements sis sur la Commune. Le Tableau 3, ci-dessous, résume les caractéristiques de l'échantillon des dossiers contrôlés. La composition de cet échantillon comprend trois établissements dont la commune de Château-d'Oex est propriétaire. Pour le reste de l'échantillon, une sélection aléatoire non statistique a été réalisée.

Types de licence d'établissement	Nombre d'établissements	%	Nombre de dossiers sélectionnés
Buvette	6	19%	2 (incl. 1 PE*)
Café-bar	1	3%	0
Café-restaurant	12	40%	4 (incl. 1 PE*)
Chalet d'alpage	2	6%	1
Gîte rural	1	3%	1
Hôtel	7	23%	2 (incl. 1 PE*)
Salon de jeux	1	3%	0
Table d'hôtes	1	3%	0
Total	31	100%	10

* Etablissement dont la Commune est propriétaire.

Tableau 3 : *Composition de l'échantillon sur la base des licences à fin août 2019*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Dans le cadre de cet examen, la Cour des comptes constate que les formulaires de demande de préavis municipal ont été remplis sur la base des informations récoltées par le Service des travaux et le service de Sécurité publique. La Cour des comptes relève également que les documents conservés par l'administration communale n'ont pas été classés par établissement. Les courriers sont

uniquement classés par année. Cette situation rend difficile l'obtention d'une vue claire et consolidée du profil des différents établissements d'hébergement et de restauration. Finalement, les procédures d'audit réalisées n'ont pas mis en exergue un traitement différencié entre les établissements qui sont la propriété de la Commune et ceux qui ne le sont pas.

3.2.2.2. LES CONTRÔLES DANS LES ÉTABLISSEMENTS EN EXPLOITATION

Le service de Sécurité publique et la Gendarmerie cantonale travaillent conjointement pour assurer la surveillance des établissements soumis à la LADB. Les interventions dans les établissements en exploitation, lors de l'encaissement des taxes pour prolongation des heures d'ouverture, sont effectuées au moyen d'une checklist intitulée « Fiche d'inspection LADB/LEAE ». Cette dernière sert de fil rouge pour la réalisation de contrôles. La Cour des comptes a comparé la checklist « Fiche d'inspection LADB/LEAE » utilisée par le service de Sécurité publique avec la liste des contrôles présentée dans le Tableau B de l'Annexe III. L'analyse consiste à identifier des contrôles qui seraient absents de la checklist du service de Sécurité publique et des contrôles qui seraient hors du champ des compétences communales. Cette analyse vise également à mettre en lumière les contrôles qui ne seraient pas conformes aux cadres normatifs communal et cantonal. Les résultats suggèrent que la checklist utilisée par le service n'est pas complète. Cette dernière devrait être complétée par un certain nombre de contrôles qui sont :

- **Respect des conditions et charges :** Le service de Sécurité publique est tenu de s'assurer du respect des conditions et charges dont la licence peut être assortie.
- **Autorisation pour l'exploitation de terrasses :** Alors que la checklist requiert un contrôle portant sur les autorisations requises pour toute transformation ou changement d'affectation, elle devrait également inclure un contrôle portant sur les autorisations préalablement nécessaires pour l'exploitation d'une terrasse.
- **Fermetures temporaires :** La checklist ne contient pas de rubrique permettant au service de s'assurer que toute fermeture temporaire ou périodique de l'établissement soit autorisée par la Municipalité et que cette dernière en soit informée au moins huit jours à l'avance conformément à l'art. 49 LADB et à l'art. 121 RCP.
- **Capacité d'accueil des établissements :** Le service est tenu de s'assurer du respect de la capacité maximale d'accueil des locaux et des terrasses.
- **Diffusion de musique :** La checklist contient uniquement un contrôle permettant de s'assurer qu'il existe une autorisation pour diffuser de la musique. Néanmoins, elle ne contient pas de rubrique permettant de s'assurer que toutes les conditions liées à cette autorisation soient respectées par les titulaires de licences, notamment en termes de niveau sonore et d'horaires de diffusion de musique. En outre, la checklist ne contient pas de rubrique permettant de contrôler qu'aucune musique ne soit diffusée sur les terrasses.
- **Interdiction de fumer :** Aucun contrôle relatif à l'interdiction de fumer dans les établissements, aux fumoirs, ainsi qu'aux mesures d'application de la LIFLP en relation avec les terrasses n'est compris dans la checklist utilisée par le service.

- Service et vente de boissons alcooliques : La checklist ne contient pas de contrôle permettant de s'assurer que la vente avec consommation sur place de boissons alcooliques soit uniquement effectuée dans le périmètre de la terrasse autorisée. La checklist ne prévoit, en outre, aucun contrôle en matière de livraison et de vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées et de la bière (interdites de 21 heures à 6 heures du matin).
- Protection de la jeunesse : Afin d'assurer la protection de la jeunesse, des contrôles devraient être ajoutés à la checklist (affichages de mise en garde et d'interdiction d'entrée, contrôles de présence de mineur-e-s, etc.).
- Jeux de hasard et autres jeux : La checklist ne contient aucun contrôle en matière de jeux de hasard et autres jeux.
- Tenue d'un registre des hôtes : L'obligation de tenir un registre pour les titulaires d'une licence permettant de loger des hôtes ne fait pas l'objet d'un contrôle dans la checklist.
- Délivrance d'une quittance : L'obligation de délivrer une quittance conformément à l'art. 41 LADB ne fait pas l'objet d'un contrôle dans la checklist.

La Cour des comptes relève que les collaborateur-trice-s du service de Sécurité publique ne procèdent pas à des contrôles généraux formalisés dans les établissements, par exemple au moyen de la checklist à leur disposition. Lorsqu'une violation du cadre normatif est constatée dans un établissement, les autres établissements sont généralement contrôlés dans le but de s'assurer qu'une infraction similaire ne soit pas également observée. Compte tenu du fait que les interventions ne sont pas formalisées, la Municipalité n'est pas à même de déterminer quels contrôles ont été effectivement réalisés et à quelle périodicité.

La Gendarmerie procède à des contrôles généraux formalisés au moyen d'une checklist intitulée « Fiche d'inspection LADB/LEAE/LIFLP ». Ces contrôles généraux couvrent l'ensemble des établissements en exploitation, par rotation, une fois tous les trois ans. La Cour des comptes relève cependant que la documentation des contrôles effectués par la Gendarmerie ne parvient pas à la Municipalité.

L'examen par la Cour des comptes de dix dossiers d'établissements a permis de constater que ces derniers ne contiennent aucune documentation des contrôles effectués par la Gendarmerie ou par le service de Sécurité publique. Nous relevons en particulier que, compte tenu du fait que les informations ne sont pas classées par établissement, une vue d'ensemble claire par titulaire de licences fait défaut. La Cour des comptes constate également que des contrôles inopinés effectués par la PCC et la Gendarmerie dans plusieurs établissements, durant l'année 2017, ont relevé diverses irrégularités. Un certain nombre des manquements constatés relèvent du champ de compétence de la Commune qui devrait s'assurer de leur respect.

Le service de Sécurité publique ne tient pas à jour un document recensant l'exhaustivité des contrôles effectués avec ou sans la Gendarmerie. La Cour des comptes relève qu'il n'existe par conséquent aucune vision synthétique, au sein du Service, des différents établissements contrôlés durant l'année. Les informations relatives au moment où se seraient déroulés des contrôles ne sont pas non plus disponibles de manière agrégée. Par conséquent, l'absence d'une vision consolidée des contrôles réalisés par l'administration communale laisse apparaître une marge d'amélioration en

horaires de fermeture, la Cour des comptes relève que le service de Sécurité publique ne dispose ni d'une directive, ni d'une procédure permettant de juger du niveau de gravité d'une infraction aboutissant, le cas échéant, à une dénonciation immédiate ou à une mise en garde. Cette situation engendre un risque accru d'inégalité de traitement entre les établissements sis sur le territoire communal.

3.2.2.4. LES PROCÉDURES PÉNALES ET ADMINISTRATIVES DE COMPÉTENCE COMMUNALE

Le respect du principe d'égalité de traitement entre les administré-e-s se trouve au cœur du processus de gestion des sanctions qui nécessite l'identification du nombre de rapports de dénonciation reçus, traités et restants à traiter. Il comprend également la définition d'objectifs clairs en termes de délai de traitement des rapports ainsi que le suivi de l'évolution du taux de recours contre les décisions municipales rendues. Ces différents éléments ont été notamment mis en lumière par la Cour des comptes de Genève (2018).

Le processus de gestion des sanctions de compétence communale aborde tout d'abord la procédure pénale puis, dans un deuxième temps, la procédure administrative.

La procédure pénale

Dans la limite des compétences communales, la Municipalité est chargée de réprimer, par des amendes, la violation des prescriptions notamment introduites par le règlement communal de police. La procédure applicable est réglée par la loi sur les contraventions (art. 45, loi sur les communes). Conformément à l'art. 4 de la loi sur les contraventions (ci-après : LContr), l'autorité municipale émet des contraventions en lien avec la violation des règlements communaux de police ainsi que des contraventions qui découlent d'un non-respect de la législation cantonale dans le champ des compétences communales. A cet égard, la LADB stipule à son art. 63 que les contrevenant-e-s aux règlements communaux, aux dispositions de la LADB ainsi qu'aux décisions de la PCC qui fixent des heures limites d'exploitation sont réprimé-e-s par la Municipalité, dans la limite de ses compétences.

Selon l'art. 8 du RCP, les infractions sont réprimées par la Municipalité conformément aux dispositions de la loi sur les sentences municipales. La Cour des comptes constate dès lors que le RCP fait toujours référence à la loi sur les sentences municipales. Cette dernière ayant été abrogée le 1^{er} janvier 2011 et remplacée par la LContr du 19 mai 2009, le règlement doit être mis à jour pour se référer à cette dernière.

Sous réserve des compétences de la Police cantonale, les rapports de dénonciation peuvent être dressés par les personnes qui ont été assermentées et investies de ce pouvoir par la Municipalité. En outre, chaque membre de la Municipalité est tenu de dénoncer toute infraction dont il a connaissance (art. 7, RCP). Les rapports de dénonciation dressés par le service de Sécurité publique portant sur une infraction au RCP sont adressés à la Municipalité, compétente pour la répression des contraventions.

Les rapports de dénonciation établis par la Gendarmerie et portant sur une infraction au RCP parviennent à la Municipalité par le biais de la Chancellerie de la police cantonale. La Municipalité les remet alors au service de Sécurité publique pour qu'une analyse préliminaire soit réalisée. Les

fonctionnaires communaux rédigent une note proposant à la Municipalité le montant de la sentence, en s'assurant qu'il n'existe pas d'inégalité de traitement entre les contrevenant-e-s à sanctionner. La Municipalité statue finalement sur les suites à donner aux infractions et fixe le montant de l'ordonnance pénale. Entre 2011 et 2018, seules trois ordonnances pénales pour des infractions en lien avec des nuisances sonores dans des établissements ont été prononcées:

Année	Nature de l'infraction	Articles RCP	Sentence (en CHF)
2011	Dépassement de l'heure de fermetures	Art. 118 RCP	350
2012	Diffusion de musique après 22h	Art. 120 RCP	400
2016	Tapage nocturne du titulaire de licence	Art. 14 et 19 RCP	350

Tableau 4 : *Ordonnances pénales prononcées à l'encontre d'établissements entre 2011 et 2018*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Conformément à la LContr, les faits réprimés par l'autorité municipale sont passibles d'une amende qui peut atteindre CHF 500. Toutefois, l'amende peut être portée à CHF 1'000 en cas de récidive ou de contravention continue. Il y a récidive en cas d'infraction du même genre dans l'année qui précède la nouvelle contravention (art. 25 LContr). Le vade-mecum du RCP stipule en outre qu'en cas d'abus portant sur toute instruction concernant les prolongations d'ouverture, le montant de l'amende est fixé à CHF 300. En cas de récidive, le montant est alors porté à CHF 500.

La Cour des comptes constate, pour la période sous revue, que les montants des différentes sentences prononcées par la Municipalité se situent tous à l'intérieur de la fourchette prescrite par la LContr. Plus précisément, en ce qui concerne la première ordonnance pénale de 2011 relative à une prolongation illégale des heures d'ouverture, le montant de l'amende a été fixé à CHF 300, auquel s'ajoutent des frais de procédure de CHF 50. Les prescriptions du vade-mecum ont dès lors été respectées.

En outre, la Cour des comptes n'a pas identifié d'éléments qui indiqueraient que les montants des sentences n'aient pas été fixés dans le respect du principe de l'égalité de traitement. En effet, les trois ordonnances pénales précédemment évoquées concernent différentes infractions au RCP, ce qui ne permet pas une comparaison entre les montants infligés. Un traitement différencié par la Municipalité semble alors justifié.

Le délai de traitement des rapports de dénonciation transmis à la Municipalité par le service de Sécurité publique ou la Gendarmerie est généralement d'une semaine. Pour les trois ordonnances pénales concernées, la Cour des comptes a analysé le délai de traitement. La procédure d'audit réalisée a permis de constater que la décision municipale est généralement intervenue dans un délai d'une semaine dès réception du rapport du service de Sécurité publique. Nous relevons que l'ensemble des trois rapports de dénonciation ont été dressés par la Gendarmerie. Pour rappel, ces rapports transitent systématiquement par la Chancellerie de la Police cantonale. Le temps passé entre la rédaction du rapport de dénonciation et la décision municipale pour les trois cas précités est d'un mois environ.

Tout recours contre les sentences municipales est recevable auprès de la Commission de sécurité publique dans le cadre du droit d'être entendu. Il s'agit d'une commission consultative composée de trois membres de la Municipalité. La voie de recours contre les décisions de cette commission est la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal. Aucun recours n'a été reçu auprès de cette Commission en date de publication du présent rapport.

En outre, l'autorité municipale est tenue de se dessaisir immédiatement et de transmettre sans retard à l'autorité compétente tout fait ne relevant pas de sa compétence (art. 4, al. 2, LContr). Tel est notamment le cas des rapports de dénonciation portant sur une infraction à la LADB, dressés par la Gendarmerie ou par le service de Sécurité publique, qui sont adressés directement à la Préfecture.

Au vu de ce qui précède, la Cour des comptes constate qu'aucun élément ne permet de conclure que la Commune n'ait pas mis en place un processus de gestion adéquat des sanctions. En outre, le principe d'égalité de traitement semble être respecté pour les douze ordonnances pénales examinées par la Cour des comptes.

La procédure administrative

Généralement, après avoir accordé une autorisation, les municipalités peuvent, pour des motifs d'intérêt public ; en cas de non-respect des conditions liées à l'autorisation ; ou en cas de non-paiement des taxes, émoluments et autres redevances publiques, la retirer. En matière d'établissements soumis à la LADB, il s'agit principalement des autorisations suivantes :

- Anticiper ou prolonger les heures d'exploitation par rapport à celles fixées dans le règlement communal (art. 22 et 55a LADB) ;
- Diffuser de la musique, présenter des retransmissions sportives ou culturelles sur écran ou effectuer une animation musicale (art. 53, al. 1 et 55, al. 1 LADB) ;
- Exploiter une terrasse située sur le domaine public ou privé accessible au domaine public ;
- Exploiter des appareils automatiques mis à disposition du public contre finance (art. 71, al. 1 et 19, al. 1 LEAE).

Le RCP de la commune de Château-d'Oex prévoit la possibilité pour la Municipalité de recourir à une procédure administrative. En application de l'art. 11 RCP, la Commune peut, pour des motifs d'intérêt public, retirer une autorisation qu'elle a précédemment octroyée. Dans cette éventualité, sa décision doit être motivée en fait et en droit. Cette décision doit être communiquée par écrit aux personnes concernées avec mention de leur droit et délai de recours. Les mesures administratives directement prises par le service de Sécurité publique peuvent être contestées auprès de la Municipalité conformément à la loi sur la procédure administrative (LPA-VD). Un droit de recours existe contre la décision de la Municipalité auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

Nous relevons que la Commune n'a jamais lancé, durant la période sous revue, de procédure administrative en sus de la procédure pénale qui peut être engagée à l'encontre des titulaires de licences.

3.2.3. LA MESURE DU TRAVAIL RÉALISÉ

La troisième étape du processus d'amélioration continue de la qualité relève que la planification ainsi que le déploiement des activités de surveillance devraient être contrôlés. Fondée sur les bonnes pratiques identifiées par la Cour des comptes de Genève (2010), la Cour des comptes vaudoise propose, à titre indicatif, trois indicateurs de contrôle dans le domaine de la surveillance des établissements :

- Le taux de couverture des contrôles réalisés ;
- Les EPT en fonction du nombre de contrôles réalisés ;
- Le taux d'infraction en fonction du nombre de contrôles et du nombre d'établissements.

La Cour des comptes relève que le service de Sécurité publique ne procède pas au calcul d'indicateurs préalablement définis en fonction des activités déployées. En outre, ce service ne formalise pas les contrôles effectués dans les établissements. Il ne tient pas non plus à jour un tableau recensant l'exhaustivité des contrôles effectués ainsi que les suites qui ont été données aux différentes interventions. L'administration communale ne dispose dès lors pas des informations nécessaires permettant d'établir des statistiques portant sur le taux de couverture des contrôles réalisés. Par conséquent, elle n'est pas non plus à même de calculer le nombre d'EPT mobilisé en fonction du nombre de contrôles réalisés pour une période donnée.

En outre, le service de Sécurité publique ne formalise pas systématiquement les suites qui sont données aux contrôles effectués dans les établissements. Il n'a donc aucune vision de l'ensemble des mises en garde et avertissements prononcés à l'encontre des tenancier-ière-s ainsi que des dénonciations dressées par le service ou la Gendarmerie. Un taux d'infraction en fonction du nombre de contrôles ou du nombre d'établissements ne peut dès lors pas être calculé. Une telle statistique permettrait de piloter la surveillance des établissements et, plus précisément, d'adapter les activités de surveillance en fonction de l'évolution des infractions constatées.

Conformément aux recommandations de l'OCDE (2019), le Canton devrait se voir communiquer les activités effectivement déployées par chacune des communes. La PCC pourrait ainsi suivre la performance des activités de surveillance, par exemple au travers d'un ensemble d'indicateurs. Ce partage d'informations permettrait de mettre en exergue les bonnes pratiques afin que ces dernières puissent être largement diffusées. Cette problématique de partage d'informations entre la Commune et l'Etat est traitée de manière plus détaillée dans la section 3.5.

En conclusion, en raison d'un manque d'informations permettant d'établir des statistiques, rendant impossible la mesure de la performance des activités déployées, aucun indicateur mesurant le travail réalisé ne peut actuellement être établi par le service de Sécurité publique. Cette situation empêche également toute communication des activités déployées et des résultats de ces dernières à la PCC. L'administration communale n'est donc pas à même d'évaluer si elle a rempli sa mission consistant à assurer la surveillance des établissements soumis à la LADB, conformément aux exigences légales.

3.2.4. L'AJUSTEMENT DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

Au sein des organisations, la mesure de la performance permet aux instances dirigeantes de se déterminer sur le degré d'atteinte des objectifs préalablement fixés ainsi que d'apprécier la pertinence de l'utilisation de ses ressources et, le cas échéant, de mettre en place des mesures correctrices (Cour des comptes du canton de Genève, 2018 ; Giraud et al., 2011). Concrètement, afin de pouvoir assurer une amélioration continue de la qualité des activités, des indicateurs (sous-section 3.2.3) pourraient être comparés avec des valeurs cibles définies lors de l'étape de planification (sous-section 3.2.1).

Comme évoqué précédemment, la Commune n'a mis en place aucun objectif en lien avec la réalisation de contrôles ou l'utilisation de ses ressources. De plus, compte tenu du fait que les contrôles effectués ne sont, dans la plupart des cas, pas formalisés et que le service de Sécurité publique ne tient pas à jour un tableau recensant l'ensemble des contrôles réalisés, il s'avère dès lors impossible de contrôler l'adéquation entre la planification et les activités de surveillance déployées. En d'autres termes, il n'est pas possible de mesurer le degré d'atteinte des objectifs. La pertinence de l'utilisation des ressources ne peut pas non plus être appréciée. En effet, le service de Sécurité publique ne calcule pas d'indicateurs de performance en fonction des activités effectivement déployées durant la période sous revue. Compte tenu du fait que les suites données aux interventions (avertissements, dénonciations) ne sont pas répertoriées sous une forme consolidée, il n'est pas non plus possible de calculer des statistiques portant sur le taux d'infraction et de prendre des mesures correctives le cas échéant.

Par conséquent, l'administration communale n'est pas non plus en mesure de procéder aux ajustements nécessaires par la comparaison des valeurs effectives et des cibles définies pour chaque indicateur lors du processus de planification des interventions. Enfin, les résultats du travail effectué en matière de surveillance des établissements ne peuvent pas être communiqués à la PCC pour que cette dernière puisse effectuer un suivi régulier des résultats de l'action publique.

3.2.5. LA PUBLICATION DES INFORMATIONS RELATIVES À LA PERFORMANCE

L'implémentation d'un processus d'amélioration continue, conforme aux étapes de la roue de Deming, doit être accompagnée d'une politique de communication appropriée de la Municipalité et de la PCC. La transparence est également un élément essentiel de la confiance des citoyen-ne-s envers les communes et les activités qu'elles déploient (OCDE, 2019). Elle contribue également à l'amélioration des résultats économiques et sociaux (Ortiz-Ospina et Roser, 2017 ; Acosta, 2013 ; Hameed, 2005 ; Cucciniello, Porumbescu et Grimmelikhuisen, 2016). Pour cette raison, l'OCDE (2019) souligne l'importance d'encourager les communes à adopter des mesures de publication reflétant leur fonctionnement ainsi que leurs activités. Ces mesures, qui peuvent notamment prendre la forme d'une partie additionnelle dans le rapport annuel des collectivités publiques concernées, doivent permettre à l'information d'être accessible au public en temps opportun.

Comme précédemment évoqué, l'administration communale ne produit pas l'information nécessaire pour évaluer avec exactitude la performance de l'action publique en matière de surveillance des

établissements. En effet, les données actuellement disponibles ne sont pas traitées dans le but de produire de l'information sur l'encadrement, par l'administration communale, des activités d'hôtellerie et de la restauration.

Il n'est, par conséquent, pas possible pour les citoyen-ne-s et les autres parties prenantes d'évaluer la performance de la Commune en lien avec la surveillance des établissements soumis à la LADB et la capacité de cette dernière à s'améliorer.

3.2.6. PILOTAGE DE LA SURVEILLANCE À CHÂTEAU-D'OEX ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que l'administration communale ne pilote pas ses activités de surveillance de manière efficace et efficiente.

Chacune des quatre étapes du processus de gestion de la qualité (planification, déploiement, mesure et ajustement) présente des opportunités de perfectionnement.

En ce qui concerne la planification des activités de surveillance, ces dernières ne figuraient pas explicitement dans le cahier des charges des employé-e-s du service de Sécurité publique lors de notre intervention en 2019. La Cour des comptes relève cependant que le cahier des charges a été revu lors du premier trimestre 2020 et inclut désormais de manière explicite le contrôle et le suivi de l'application de la LADB et de son règlement d'application.

En outre, l'attribution des rôles entre la Gendarmerie et le Service ne fait pas l'objet de règles précises et formalisées. De plus, le Service ne procède pas à une planification formalisée et adéquate des contrôles.

Au niveau du déploiement des activités de surveillance, le service de Sécurité publique ne procède pas à des contrôles généraux, planifiés et formalisés, dans les établissements soumis à la LADB. Il ne tient en outre pas à jour un document recensant l'exhaustivité des contrôles effectués. Une vision consolidée des contrôles réalisés fait dès lors défaut. De même, les avertissements et dénonciations ne sont suivis que de manière individuelle. Finalement, l'absence d'une directive permettant d'évaluer le niveau de gravité d'une infraction engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements.

En ce qui concerne la mesure du travail effectué, le service de Sécurité publique n'a fixé ni indicateur de performance, ni valeur cible. En l'absence d'une vision consolidée des contrôles effectués et des suites qui y sont données, l'administration communale ne dispose pas des informations nécessaires permettant d'évaluer la performance de l'action publique.

La Commune ne procède pas non plus à l'ajustement de ses activités de surveillance. Compte tenu du fait que le service de Sécurité publique ne définit pas d'objectif en matière de surveillance et que les contrôles réalisés ainsi que les résultats de ces derniers ne sont pas documentés de manière consolidée, il s'avère impossible de contrôler l'adéquation entre la planification, qui aurait dû être préalablement entreprise, et la mise en œuvre effective des contrôles. Le degré d'atteinte des objectifs ne peut donc pas être évalué.

En raison de l'absence d'information sur la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, la Commune n'est actuellement pas capable d'assurer le niveau de transparence requis. Par conséquent, une condition fondamentale favorisant le développement de la performance au sein de l'administration communale n'est pas remplie.

3.3. LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

Afin de financer leurs activités de surveillance, les communes prélèvent des émoluments et taxes notamment auprès des titulaires de licences. L'OCDE (2019) considère qu'un des principaux risques liés à ce système de gouvernance concerne le financement des politiques publiques car des acteurs étatiques ne bénéficiant pas des ressources nécessaires manquent d'incitatifs pour mener à bien leurs missions. Tandis que l'OCDE focalise son attention sur les ressources minimales qui devraient être mises à disposition des collectivités publiques, le législateur suisse, quant à lui, porte son attention sur les ressources maximales que ces collectivités peuvent prélever. Dans le dessein d'éviter l'apparition d'un impôt déguisé, le législateur s'appuie sur deux principes applicables aux émoluments et taxes qui sont l'équivalence des prestations et la couverture des coûts. Plus marginalement, il requiert également le respect du principe de légalité. En combinant les recommandations de l'OCDE et les principes fixés par le législateur suisse, les émoluments et taxes assurant le financement des politiques publiques devraient correspondre aux charges supportées par chaque acteur, afin de ne pas porter préjudice à la performance de l'action publique.

3.3.1. LE CADRE NORMATIF

Pour favoriser la performance de l'action publique, l'OCDE (2019) recommande que le montant des ressources mises à disposition des collectivités locales soit adapté au niveau des responsabilités supportées et des tâches réalisées par ces dernières. Le financement des politiques publiques est assuré par le biais de contributions prélevées auprès des administré-e-s sous la forme d'impôts ou de contributions causales (Administration Fédérale des Contributions, 2015). Contrairement aux impôts qui ne sont pas collectés dans le but de financer une contreprestation particulière, les contributions causales telles que les émoluments et taxes sont prélevées par les collectivités publiques pour l'utilisation d'une prestation précise. Elles peuvent être soit forfaitaires, soit liées au temps consacré au dossier. Elles sont notamment soumises, dans le cadre normatif suisse, aux principes de légalité, de l'équivalence des prestations et de couverture des coûts (Surveillance des Prix, 2018)¹⁰.

La légalité est le premier principe que les collectivités publiques sont amenées à respecter lorsqu'elles définissent leurs politiques de financement par prélèvements directs. Ce principe, qui ne concerne pas directement le montant des émoluments, requiert que la perception de contributions repose sur une base légale formelle (Surveillance des Prix, 2018 ; Pichonnaz et al., 2014). En d'autres termes, il doit s'agir d'une norme édictée par le pouvoir législatif qui peut généralement être contestée par voie de référendum. Toutefois, dans le cadre des émoluments administratifs, la jurisprudence a assoupli ce principe en ce qui concerne la détermination des tarifs. En effet, il est admis, pour autant que le principe d'équivalence soit respecté et que le respect du principe de couverture des coûts puisse être contrôlé (EMPL modifiant la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR), Vaud), que la compétence générale d'édicter les tarifs soit déléguée à l'Exécutif. Ainsi, à l'exception des tarifs, l'objet de l'émolument, le cercle des personnes assujetties ainsi que la base de calcul doivent être définis par le législatif communal dans une base légale formelle. Une violation de ces principes confère un caractère d'impôt déguisé à la contribution qui devient, par conséquent, illégale.

¹⁰ Les impôts ne sont pas soumis aux principes de l'équivalence des prestations et de couverture des coûts.

L'équivalence des prestations est, quant à elle, le deuxième principe sur lequel s'appuie le législateur pour encadrer la facturation de contributions causales par les collectivités publiques (Surveillance des Prix, 2018). Pouvant être mis en relation avec les principes de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire, ce principe énonce que les émoluments et taxes perçus ne doivent pas être en disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation fournie. Compte tenu qu'il n'est pas exigé que les contributions causales perçues dans chaque cas correspondent exactement au coût de l'opération administrative, des critères objectifs encadrant la fixation des montants facturés doivent être préalablement définis. Une tarification forfaitaire n'est pas exclue tant que les contributions réclamées restent dans une proportion raisonnable avec les prestations fournies.

La couverture des coûts représente finalement le troisième principe qui doit être respecté par les collectivités publiques en Suisse, lorsque ces dernières définissent leurs politiques de financement (Surveillance des Prix, 2018). Selon ce principe, le montant des émoluments et taxes perçus ne doit pas dépasser, ou seulement dans une mesure minimale, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou la subdivision concernée de l'administration. Les coûts à couvrir peuvent comprendre les frais généraux tels que le salaire du personnel ou le loyer ainsi que les intérêts et l'amortissement des capitaux investis. Cela ne signifie pas pour autant que les émoluments ou taxes perçus doivent couvrir l'intégralité des coûts. Le principe de couverture des coûts n'a en effet qu'une fonction de plafond. Le produit total des émoluments et taxes ne saurait donc dépasser la charge financière effective de la branche (ou subdivision) de l'administration concernée.

Compte tenu que le financement des tâches liées à la surveillance des activités d'hébergement et de restauration s'appuie principalement sur la facturation d'émoluments et taxes, l'administration communale est tenue de respecter ces différents principes.

3.3.2. LES ÉMOLUMENTS ET TAXES PERÇUS

Dans le cadre de la surveillance des hôtels et restaurants, la Commune finance ses activités en facturant différents types d'émoluments et taxes. Il s'agit plus spécifiquement d'émoluments pour la surveillance de base, de frais supplémentaires d'intervention, de taxes d'ouverture anticipée ou de prolongation d'ouverture et de taxes d'usage du domaine public. Elle prélève également des taxes d'exploitation qui appartiennent, sur le plan légal, à la catégorie des impôts. En fonction des activités déployées par un établissement soumis à la LADB, le montant des émoluments et taxes est fixé par la commune de Château-d'Oex (voir Tableau 5) :

Emoluments et taxes perçus par Château-d'Oex	Base de calcul	Tarifs (CHF)
Emolument annuel de surveillance de base	Gîte rural, Table d'hôtes, Caveau, Chalet d'alpage, Buvette, Salon de jeux sans boissons, Salon de jeux avec boissons sans alcool, Tea-room, Bar à café, Licence particulière sans alcool	100
	Hôtel, Café-restaurant, Café-bar, Salon de jeux avec boissons alcooliques, Salon de jeux avec restauration, Licence particulière avec alcool, Traiteur	300
	Discothèque, Night-club, Autorisation spéciale liée à l'art. 66 LADB.	500
Taxe d'exploitation	Débit de boissons alcooliques à l'emporter	1% du chiffre d'affaires moyen réalisé sur les boissons alcooliques au cours des deux années précédentes
Frais supplémentaires d'intervention	Moins de ½ journée de travail	100
	½ journée de travail	200
	1 journée de travail	500
Taxe d'ouverture anticipée ou de prolongation d'ouverture	Prolongation d'ouverture	1 ^{ère} heure = CHF 10 ; 2 ^{ème} heure = CHF 15 ; Night-clubs et discothèques = CHF 40/heure ou forfait hebdomadaire de CHF 100
Taxe pour installation de terrasses	Empiètement sur le domaine public	Par m ² / jour : CHF 0.15 Minimum : CHF 4

Tableau 5 : *Tarifs des contributions causales pour la commune de Château-d'Oex*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Les émoluments annuels de surveillance de base prennent généralement la forme de montants forfaitaires qui oscillent entre CHF 100 et CHF 500. De manière générale, compte tenu que la PCC prélève ses propres émoluments et taxes, il est intéressant de relever que les tarifs pratiqués par Château-d'Oex sont égaux ou inférieurs à ceux pratiqués par l'administration cantonale. A titre d'exemple, pour les hôtels, café-restaurants, café-bars et salon de jeux, le tarif communal est inférieur de 50 CHF à celui de la PCC. En ce qui concerne les discothèques et les night-clubs, la Commune prélève la moitié du montant prélevé par la PCC.

Pour les débits de boissons alcooliques à l'emporter, la taxe d'exploitation est prélevée par la PCC pour l'ensemble des communes vaudoises et redistribuée à ces dernières sur la base d'un pourcentage du chiffre d'affaire généré par la vente de boissons alcooliques durant les deux dernières années. Malgré sa dénomination, cette taxe se distingue des contributions causales. Selon la jurisprudence, elle doit être considérée comme un impôt d'affectation, et plus précisément comme un impôt d'attribution des coûts. La taxe d'exploitation sur les débits de boissons alcooliques à l'emporter n'est donc pas soumise aux principes de couverture des coûts et d'équivalence des prestations. Les revenus de cette taxe ne sont donc pas pris en compte dans les recettes communales, dans le cadre des analyses présentées dans les sections suivantes.

3.3.3. L'ANALYSE DE LA TARIFICATION DES CONTRIBUTIONS CAUSALES

Afin de respecter les principes de performance ainsi que ceux de couverture des coûts, d'équivalence des prestations et de légalité, le montant des émoluments et taxes facturés devrait correspondre aux charges effectivement supportées par l'administration dans le cadre des activités de surveillance des établissements soumis à la LADB. En outre, le prélèvement de contributions causales (émoluments et taxes) devrait s'appuyer sur une base légale formelle.

Principes de performance et de couverture des coûts

Pour assurer à l'administration communale un niveau de performance optimale et se conformer aux principes sur lesquels s'appuie le législateur suisse, le taux de couverture des charges devrait être égal à 100%.

La Municipalité n'ayant réalisé aucune estimation de son taux de couverture des coûts, la Cour des comptes a entrepris son évaluation, sur la base des informations mises à sa disposition par l'administration communale. Pour déterminer ce taux, il est nécessaire de déterminer les revenus ainsi que les charges qui doivent être pris en compte dans son estimation. Les revenus issus des émoluments et taxes facturés par l'administration communale en lien direct avec la surveillance des établissements peuvent être classés en quatre grands groupes :

- **Emoluments annuels pour la surveillance** : ils ont été estimés en combinant le nombre d'établissements par catégorie de licence, tel qu'il apparaît dans le registre des licences fourni par la PCC à la fin du mois de décembre de chaque année pour la période 2016-2018, et le montant unitaire des émoluments communaux pour chaque catégorie de licence ;
- **Frais supplémentaires d'intervention** : la commune de Château-d'Oex ne prélève pas, en pratique, de frais supplémentaires bien que cela soit prévu par son cadre normatif.
- **Emoluments facturés pour l'anticipation et la prolongation des heures d'ouverture** : les montants facturés ont été extraits de la comptabilité communale ;
- **Taxes pour l'utilisation du domaine public** : il s'agit notamment des taxes facturées dans le cadre de l'installation de terrasses. Les montants pour la période 2016-2018 ont été transmis à la Cour des comptes par l'administration communale.

Le Tableau 6 propose une vision synthétique des trois groupes d'émoluments et taxes effectivement facturés pour les années 2016 à 2018.

Catégorie de contributions causales		2016	2017	2018
Emoluments de surveillance	Licence particulière	300	300	200
	Buvette	600	600	600
	Hôtel	3'000	2'700	2'400
	Café-restaurant	4'200	3'900	3'900
	Chalet d'alpage	200	200	200
	Salon de jeux	300	300	300
	Gîte rural	100	100	100
	Table d'hôtes	100	100	100
	Café-bar	300	300	300
	Discothèque	500	500	0
	Autres taxes (heures d'ouverture et domaine public)		1'345	870
Estimation du montant total des taxes et émoluments		10'945	9'870	9'655

Tableau 6 : *Estimation des revenus pour la période 2016-2018*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Sur la base des estimations réalisées dans le Tableau 6, le montant total des émoluments communaux en lien avec la LADB oscillent entre CHF 9'655 et CHF 10'945 pour la période sous revue. En outre, le Tableau 6 suggère une certaine stabilité des revenus bien qu'il existe une tendance baissière due à l'évolution du nombre de licences dans les catégories « Hôtel », « Café-restaurant » et « Discothèque ».

En ce qui concerne les charges prises en compte pour l'estimation du taux de couverture, la Cour des comptes a pris la décision de s'appuyer sur une approche fondée sur les coûts complets dans le but de refléter le plus fidèlement possible le coût de la prestation et se conformer à la jurisprudence. Ainsi, afin d'évaluer les coûts directs et indirects d'un membre du service de Sécurité publique réalisant des tâches en lien avec la surveillance des établissements soumis à la LADB, les charges qui sont spécifiques à d'autres activités (« Entretien des routes et voies de communication » et « Péréquation financière et compensation des charges ») sont déduites des données comptables. En d'autres termes, seules les charges liées à la LADB et celles reflétant le travail administratif sont prises en compte. Le Tableau 7 propose un bref résumé de l'estimation du coût complet d'une personne en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB.

Le Tableau 7 permet de constater que les charges totales du service de Sécurité publique retraitées des éléments sans lien avec la surveillance des établissements soumis à la LADB mais comprenant les charges administratives oscillent entre CHF 149'816 et CHF 165'570. En se fondant sur le nombre d'EPT travaillant pour le service de Sécurité publique, l'estimation du coût complet (incl. charges sociales, équipements et locaux) se situe entre CHF 117'965 et CHF 130'370, pour la période sous revue.

Catégorie de charge	2016	2017	2018
Charges totales de la police communale	515'078	507'461	519'057
- Entretien des routes et voies de communication	-12'979	-19'947	-20'027
- Péréquation financière et compensation des charges	-351'136	-337'698	-333'460
Charges totales après retraitements	150'963	149'816	165'570
Nombre d'EPT	1.27	1.27	1.27
Coût complet par EPT	118'869	117'965	130'370

Tableau 7 : *Estimation du coût complet par EPT pour la période 2016-2018*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Compte tenu que le montant total des revenus ainsi que le coût complet d'une personne ont été estimés lors des étapes précédentes, il est dès lors possible de déterminer les ressources minimum en termes d'EPT qui devraient avoir été attribuées à la surveillance des établissements soumis à la LADB pour que le montant des contributions causales respecte les principes de performance et de couverture des coûts. Pour ce faire, les revenus présentés dans le Tableau 6 sont divisés par les charges introduites dans le Tableau 7. Le Tableau 8 présente alors une estimation du nombre d'EPT nécessaire pour que le modèle de financement de la Commune, dans le cadre de ses activités de surveillance, soit performant et conforme aux principes sur lesquels s'appuie le législateur suisse, en d'autres termes que les charges soient équivalentes aux revenus.

Pour la période 2016-2018, en se fondant sur le coût complet d'une personne travaillant 42.5 heures par semaine, le montant des émoluments dus à l'administration communale implique qu'une proportion oscillant entre 9% d'un EPT (4 heures par semaine) et 7% d'un EPT (3 heures par semaine) devrait avoir été attribué à la surveillance des établissements pour que les principes de performance et de couverture des coûts soient respectés (Tableau 8)¹¹.

Calcul du niveau de ressources requis	2016	2017	2018
Estimation du montant total des taxes et émoluments (Tableau 6)	10'945	9'870	9'655
Coût complet par EPT (Tableau 7)	118'869	117'965	130'370
Estimation du nombre d'EPT requis selon la Cour des comptes	9%	8%	7%
Estimation du temps par semaine requis selon la Cour des comptes	4 heures	3 heures	3 heures

Tableau 8 : *Estimation du nombre d'EPT optimal*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Sur la base des informations transmises par l'administration communale, il est apparu qu'environ 15% d'un EPT (6 heures par semaine) sont alloués aux tâches d'administration générale ou à la surveillance des établissements soumis à la LADB. En comparant l'estimation du nombre d'EPT requis

¹¹ Compte tenu qu'il s'agit d'estimations, la Cour des comptes a également réalisé une analyse de sensibilité fondée sur différents scénarios faisant varier de +/- 10% les revenus et/ou les charges. Sur la base de cette analyse, les conclusions demeurent similaires.

(Tableau 8) et les EPT effectivement alloués par la Commune, le Tableau 9 met en exergue l'existence d'une sous facturation annuelle oscillant entre CHF 7'132 et CHF 10'430 pour la période sous revue¹².

Adéquation de la politique de financement	2016	2017	2018
Estimation du nombre d'EPT requis selon la Cour des comptes	9%	8%	7%
Estimation du temps par semaine requis selon la Cour des comptes	4 heures	3 heures	3 heures
Nombre d'EPT actuel	15%	15%	15%
Temps par semaine actuel	6 heures	6 heures	6 heures
Ecart constaté	6%	7%	8%
	2 heures	3 heures	3 heures
Sous-facturation estimée par la Cour des comptes (CHF)	7'132	8'258	10'430

Tableau 9: *Analyse des écarts*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes considère que le principe de couverture des coûts est respecté par la Commune. Elle conclue également que la politique de financement de l'administration communale apparaît comme performante (financement suffisant).

Principe d'équivalence des prestations

Les émoluments et taxes facturés aux établissements soumis à la LADB et destinés à l'administration communale prennent la forme de montants fixes relativement faibles qui, par conséquent, ne semblent pas fondamentalement entrer en conflit avec le principe de l'équivalence des prestations.

Principe de légalité

Le principe de légalité requiert que les différentes contributions causales facturées par l'administration communale figurent dans une base légale formelle. En application de la jurisprudence et de l'art. 4¹³ de la loi sur les impôts communaux (LCom), le cercle des assujettis, l'objet et la base de calcul des émoluments doivent figurer dans une norme spécifique adoptée par le Conseil communal et approuvée par le chef du département concerné. Le Conseil communal peut, s'il le souhaite, déléguer la détermination des tarifs à la Municipalité, ce qui facilite notamment leur adaptation future. Cette délégation requiert que le principe d'équivalence des prestations soit respecté et que celui de couverture des coûts soit contrôlé.

En vertu de l'art. 4 RCP, la Municipalité édicte les prescriptions nécessaires à l'exécution des dispositions dudit règlement. Elle établit notamment les tarifs des émoluments et des taxes relatifs

¹² En 2020, le service de Sécurité publique compte une nouvelle collaboratrice. En fonction des activités de cette collaboratrice, le taux de couverture des coûts pour les années 2020 et suivantes pourrait être modifié de manière significative. Compte tenu que l'audit ne porte pas sur cette période, aucun calcul additionnel n'est présenté.

¹³ En application de l'art. 4, al. 1, LCom, les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières. Dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, l'art. 55, al. 2 LADB octroie aux communes la possibilité de percevoir des émoluments et taxes selon leurs règlements. L'art. 55a LADB stipule, quant à lui, que les communes sont autorisées à percevoir auprès des établissements une taxe en cas de dérogation aux heures d'exploitation fixées par le règlement communal.

aux autorisations et permis qui y sont prévus. En d'autres termes, la Municipalité ne peut introduire des contributions causales que si ces dernières sont explicitement prévues dans des dispositions du RCP. Compte tenu que le RCP ne traite pas expressément des émoluments de surveillance (de base ou frais supplémentaires d'intervention), le Conseil communal ne délègue pas la détermination des tarifs à la Municipalité. Ces derniers sont toutefois fixés dans un procès-verbal de la Municipalité. Dès lors, le principe de légalité n'est pas respecté dans le cadre des émoluments de surveillance de base ou des frais supplémentaires d'intervention.

En ce qui concerne les anticipations et prolongations d'ouverture, en application de l'art. 118 RCP, la Municipalité peut autoriser le titulaire de licence à laisser son établissement ouvert une ou deux heures après l'heure de fermeture réglementaire. Le RCP précise également que l'établissement devra s'acquitter des taxes de prolongation selon le tarif fixé par la Municipalité. Conformément aux exigences fixées par le Conseil communal, les modalités applicables à la perception de taxes en lien avec la prolongation des horaires d'ouverture sont fixées dans un vade-mecum du règlement communal de police adopté par la Municipalité en juin 2009. Dès lors, dans le cadre des taxes relatives aux prolongations d'ouverture, le principe de légalité est respecté.

Finalement, en ce qui concerne l'utilisation du domaine public, l'art. 68 RCP énonce que les établissements peuvent disposer du trottoir pour l'installation de terrasses après autorisation de la Municipalité et moyennant le paiement d'une taxe. Compte tenu que le Conseil communal ne prévoit pas le tarif applicable à l'utilisation du domaine public dans l'art. 68 RCP, l'art. 4 dudit règlement s'applique. Ce dernier énonce que la Municipalité établit notamment les tarifs, les taxes et les émoluments relatifs aux autorisations et permis qui y sont prévus, ainsi qu'à toute autre prestation du service de Sécurité publique. Compte tenu du fait que le tarif applicable à l'utilisation du domaine public est fixé dans le règlement concernant les taxes et émoluments de police adopté par la Municipalité dans sa séance du 10 février 1994, le principe de légalité est respecté dans le cadre des taxes relative à l'utilisation du domaine public.

3.3.4 ADÉQUATION DES ÉMOLUMENTS ET TAXES À CHÂTEAU-D'OEX ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que les émoluments et taxes encaissés par la commune de Château-d'Oex ne sont pas systématiquement conformes aux principes fixés par le législateur suisse et recommandés par l'OCDE.

En déterminant sa politique de financement, la Commune n'a pas vérifié que les principes fixés par le législateur soient respectés. Elle n'a également pas contrôlé que les tâches réalisées étaient suffisamment financées.

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes considère que le principe de couverture des coûts est respecté par la Commune et que sa politique de financement apparaît comme performante (financement suffisant).

Dans le cadre du principe de l'équivalence des prestations, il n'est apparu aucun élément suggérant que le montant des contributions causales soit manifestement disproportionné par rapport à la valeur objective des prestations fournies.

Finalement, le principe de légalité n'est que partiellement respecté. Les émoluments de surveillance de base n'ont pas de base légale formelle. Les taxes de prolongation d'ouverture ainsi que les taxes en lien avec un usage accru du domaine public respectent, quant à elles, le principe de légalité.

3.4. LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Dans la plupart des pays, les attentes de la société civile envers les gouvernements, notamment en termes d'intégrité, d'équité et d'impartialité se sont renforcées de manière significative ces dernières années (OCDE, 2005a, 2003, 2007), engendrant un risque accru de perte de confiance envers les institutions publiques. Cette dynamique s'est notamment reflétée dans l'attention croissante portée, notamment par les médias, aux conflits d'intérêts qui se sont progressivement imposés comme une problématique majeure au sein des administrations publiques depuis plus d'une décennie.

Bien qu'aucune définition ne soit communément admise, l'OCDE (2003: 4) considère, dans le cadre de ses travaux, qu'un conflit d'intérêts « [...] implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités ». La notion d'intérêts privés ne se limite pas aux intérêts financiers ou patrimoniaux, ou à ceux qui confèrent directement un avantage personnel. En effet, des activités privées, des attaches ou des liens personnels peuvent également influencer l'agent public dans la poursuite de sa mission.

En outre, pour affiner sa définition, l'OCDE (2005b) classe les conflits d'intérêts selon trois groupes distincts. Les conflits d'intérêts peuvent, tout d'abord, être apparents. Dans cette situation, un tiers peut raisonnablement penser que l'agent public a des intérêts qui peuvent influencer la réalisation de sa mission. Ensuite, les conflits d'intérêts peuvent être potentiels. Dans ce cas, l'agent public a des intérêts privés qui pourraient éventuellement interférer avec la poursuite de sa mission dans le futur. Finalement, les conflits d'intérêts peuvent être réels lorsque la réalisation de la mission de l'agent public peut être effectivement influencée par les intérêts de ce dernier. Le Tableau 10 ci-dessous propose une vision synthétique de cette typologie en s'appuyant sur des exemples concrets :

Groupes de conflit d'intérêts	Illustrations
Apparent	Un membre de l'administration communale n'ayant aucun pouvoir décisionnel au sein du secteur en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB a un fils exploitant un restaurant.
Potentiel	Une cadre de l'administration communale, responsable de la surveillance des établissements soumis à la LADB, a un fils exploitant un restaurant.
Réel	Un cadre de l'administration communale, responsable de la surveillance des établissements soumis à la LADB, est impliqué dans le contrôle du restaurant exploité par son fils.

Tableau 10 : *Catégorie de conflits d'intérêts*
Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Qu'ils soient apparents, potentiels ou réels, les conflits d'intérêts représentent un risque pour les collectivités publiques qui doivent les gérer de manière appropriée, notamment dans le but de réduire le risque de fraude. Ce dernier résulte de la combinaison de trois facteurs sur lesquels s'appuie le modèle du triangle de la fraude (Cressey, 1953) (voir Figure 3).

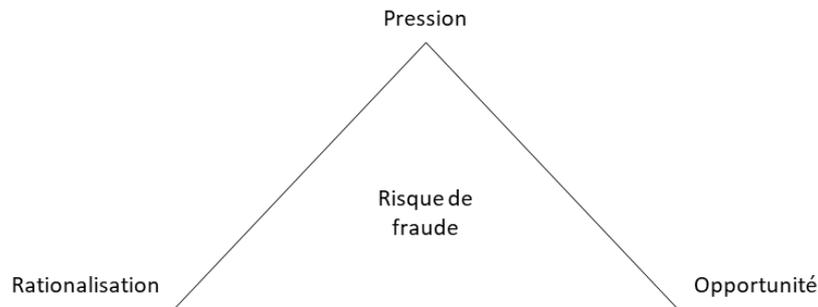


Figure 3 : Triangle de la fraude
Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Le premier facteur de ce modèle est la pression ressentie par les personnes exposées à un risque de conflit d'intérêts. Il peut notamment s'agir de pressions financières résultant d'une situation d'endettement ou d'un train de vie inadapté. Plus ces pressions sont importantes, plus le risque de fraude est élevé. Le second facteur, quant à lui, concerne l'opportunité qu'une fraude puisse voir le jour, par exemple, en raison d'une faille dans les systèmes de contrôle interne. Cette faille peut notamment prendre la forme d'une absence de contrôle ou d'un contournement aisé des contrôles existants laissant présager aux personnes concernées que la probabilité d'être découvertes est faible. Un niveau d'opportunité élevé reflète alors un risque de fraude accru. Finalement, le dernier facteur du modèle est la rationalisation. Les personnes ayant commis un acte frauduleux le rendent acceptable, à leurs yeux, au travers d'un processus de justification. Elles se considèrent, par exemple, comme victime d'un concours de circonstances, ce qui écarte leur responsabilité morale. Dans certains cas de fraude, elles peuvent également considérer qu'elles compensent une situation d'injustice telle qu'un salaire insuffisant.

3.4.1. LES MÉCANISMES DE GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

La gestion des conflits d'intérêts peut s'appuyer sur une large palette de mesures visant à encadrer chacun des trois facteurs qui composent le triangle de la fraude. Premièrement, certaines mesures peuvent avoir pour but de réduire l'opportunité offerte aux différentes personnes concernées de commettre des actes frauduleux. Ces mesures prennent généralement la forme de contrôles internes renforcés visant, par exemple, à assurer une ségrégation adaptée des tâches au sein de l'organisation. Parmi ces contrôles, la mise en place d'objectif SMART et d'une supervision adaptée, conformément aux principes sous-jacents au modèle de la roue de Deming, participent à la réduction du risque de fraude. En outre, il est possible de mentionner l'obligation, pour les agents publics, de déclarer leurs intérêts privés (OCDE, 2005) et de se récuser lorsqu'ils sont impliqués dans un conflit d'intérêts apparent, potentiel ou réel. Finalement, l'opportunité de commettre des actes frauduleux

peut également être réduite par la mise en place de sanctions transparentes (OCDE, 2007). Plus généralement, il s'agit d'augmenter la probabilité qu'une fraude soit détectée et que l'impact de cette détection soit proprement perçue par les personnes concernées.

Deuxièmement, d'autres mesures peuvent avoir comme objectif de minimiser le processus de rationalisation dans lequel s'engagent les personnes impliquées dans un acte frauduleux. En effet, elles ne reconnaissent généralement pas la violation de leurs devoirs professionnels (Soltes, 2016). Dans ce contexte, la formation des agents publics dans des domaines tels que les conflits d'intérêts apparaît comme indispensable pour réduire le risque que des actes frauduleux ne soient pas considérés comme tels. En marge des mesures de formation, l'OCDE (2007) souligne également l'importance de mettre en place une bonne gouvernance visant notamment à clarifier les comportements proscrits, le niveau de transparence requis et une attribution exhaustive des responsabilités dans le cadre des processus décisionnels. Plus généralement, il s'agit de sensibiliser le personnel à la problématique des conflits d'intérêts.

Troisièmement, des mesures peuvent être implémentées dans le dessein de réduire le risque lié à la pression ressentie par les personnes qui pourraient être amenées à commettre des actes frauduleux. Par exemple, l'obtention périodique d'un extrait du registre des poursuites et de celui des faillites permettrait de détecter les personnes faisant face à des pressions financières importantes. En outre, les agents publics pourraient être obligés de déclarer leurs intérêts privés. Cette déclaration permettrait notamment de vérifier qu'ils n'ont personne dans leur entourage proche dont les intérêts pourraient être opposés à ceux des collectivités publiques ou d'inventorier l'implication, à titre privé, de collaborateur-trice-s dans des établissements soumis à la LADB, par exemple, la tenue de la buvette d'une association sportive à titre bénévole.

Dans une perspective plus large, bien que l'OCDE (2003) suggère qu'un meilleur encadrement des conflits d'intérêts puisse être, dans certain cas, souhaité, elle souligne également qu'une gestion trop exigeante de ces derniers n'est pas souhaitable pour diverses raisons. A titre d'exemples, « un contrôle trop strict de l'exercice des intérêts privés peut être contraire à d'autres droits, se révéler impraticable ou contre-productif, ou dissuader certains individus de rechercher un emploi public ».

3.4.2. L'ENCADREMENT PAR L'ADMINISTRATION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

De manière générale, le risque de conflits d'intérêts est particulièrement marqué au sein des autorités locales et régionales en raison de leur proximité avec la société civile et, plus particulièrement, avec les entrepreneurs locaux (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2018). Il y a près de dix ans, dans le cadre d'un rapport d'évaluation sur la Suisse, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO, 2008), soulignait le rôle joué par la modeste taille du territoire helvétique ainsi que les interactions fortes existant entre les sphères politique, culturelle et économique dans le développement des conflits d'intérêts et, plus particulièrement, de la corruption. Par conséquent, en raison de leur taille limitée et de leur population parfois peu nombreuse, les communes vaudoises et leurs administrations sont particulièrement exposées au risque de conflits d'intérêts.

Au sein de l'administration communale de Château-d'Oex, le risque de conflits d'intérêts est encadré par une série de normes. Plus précisément, le règlement du personnel communal prévoit que les fonctionnaires sont tenu-e-s au respect des intérêts de la Commune (art. 41, règlement du personnel communal). Ils doivent plus particulièrement s'abstenir de tout ce qui pourrait porter préjudice à la Commune et se montrer digne de la considération et de la confiance que leur fonction exige (art. 41, règlement du personnel communal). De manière générale, l'attitude des employé-e-s vis-à-vis du public doit être exemplaire (art. 42, règlement du personnel communal). Ces différentes exigences sont notamment concrétisées par une série de normes en lien avec les thématiques suivantes : dons et avantages, activités accessoires, charges publiques et secret de fonction.

Dons et avantages

La thématique des dons et des avantages est traitée dans le règlement du personnel communal qui énonce qu'il est interdit de solliciter, de se faire promettre ou d'accepter en raison de leurs fonctions, pour eux ou pour autrui, des dons ou d'autres avantages (art. 50, règlement du personnel communal). Il leur est également interdit de prendre un intérêt direct ou indirect aux soumissions, adjudications et ouvrages de la Commune. Bien que le cadre normatif communal n'évoque pas explicitement les sanctions applicables aux cas impliquant des conflits d'intérêts, les normes pénales sur le plan fédéral énoncent que celui ou celle qui, en tant que fonctionnaire, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu, en sa faveur ou en celle d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 322^{quater}, code pénal suisse du 21 décembre 1937). En outre, quiconque, en tant que fonctionnaire, sollicite, se fait promettre ou accepte un avantage indu, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, pour accomplir les devoirs de sa charge est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 322^{sexies}, code pénal suisse du 21 décembre 1937).

Activités accessoires

Les fonctionnaires à plein temps ne peuvent pas s'adonner à des occupations accessoires rémunérées (art. 47, règlement du personnel communal). Toutefois la Municipalité est compétente pour accorder des autorisations dans la mesure où l'activité est compatible avec la fonction exercée et que son exercice n'est pas préjudiciable à l'accomplissement de leur travail (art. 47, règlement du personnel communal).

Charges publiques

Proche de la thématique des activités accessoires, l'acceptation de charges publiques électives est également régulée par le règlement du personnel communal. Plus précisément, les conditions de l'exercice d'une charge publique élective font l'objet d'un accord entre la Municipalité et les personnes concernées. Cet accord fixe notamment le temps de congé octroyé ainsi que le droit au salaire (art. 48, règlement du personnel communal). Pour les fonctionnaires occupant une fonction supérieure, il est prohibé d'être membre du Conseil communal de Château-d'Oex (art. 49, règlement du personnel communal).

Secret de fonction

Les employé-e-s doivent formellement garder le secret sur les affaires du service. Cette obligation fait l'objet d'une explication lors de l'engagement et subsiste même après la cessation des rapports de travail (art. 41, règlement du personnel communal). Seule la Municipalité est compétente pour les relever du secret de fonction (art. 41, règlement du personnel communal).

Sanctions

En ce qui concerne les peines disciplinaires pouvant être prononcées à l'encontre des employé-e-s n'ayant pas respecté leurs obligations, la Municipalité peut résilier le contrat de travail de ces derniers pour de justes motifs. Sont notamment considérés comme justes motifs toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de celui qui a donné le congé la continuation des rapports de travail (art. 60, règlement du personnel communal). Les articles 337 à 337c du code des obligations s'appliquent à titre de droit communal supplétif. Lorsque qu'une résiliation immédiate pour justes motifs ne peut pas être entreprise, la Municipalité ne peut résilier un contrat de travail qu'après leur avoir notifié un avertissement par écrit en mentionnant les faits qui leur sont reprochés. Cet avertissement peut également contenir une menace de résiliation de contrat ou de renvoi avec effet immédiat. Il peut en outre prévoir un délai d'épreuve dont la durée ne doit pas être supérieure à deux ans (art. 57, règlement du personnel communal).

Concernant la responsabilité des fonctionnaires envers la commune de Château-d'Oex, celles et ceux qui, illicitement ou par une violation des devoirs de service, causent un dommage à une corporation communale sont tenu-e-s de réparation, s'ils ont agi intentionnellement, par négligence ou imprudence graves (art. 9 al. 1, LRECA). Compte tenu du fait que les corporations communales répondent du dommage que leurs employé-e-s causent à des tiers de manière illicite (art. 4, LRECA), elles ont le droit de recourir contre les personnes concernées lorsque qu'elles ont dû réparer un dommage causé à un tiers. Chaque agent-e répond envers la corporation publique pour une part proportionnée à sa faute (art. 12 al. 1, LRECA). Les dispositions du code des obligations relatives aux obligations résultant d'actes illicites sont, au surplus, applicables par analogie à titre de droit cantonal (art. 13, LRECA).

3.4.3. L'ÉVALUATION DE LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Le service de Sécurité publique est chargé de la surveillance des établissements soumis à la LADB dans une commune dont la population et la surface d'habitat et d'infrastructure sont relativement importantes au sein du canton de Vaud. Par conséquent, le risque relatif de conflits d'intérêts est relativement limité. En raison de leur mission de maintien de l'ordre, ces personnes devraient être soumises à des exigences plus élevées que le reste de l'administration. Sur le plan opérationnel, en marge des nombreuses normes édictées, la Commune gère les risques liés aux conflits d'intérêts de manière informelle. Par exemple, les collaborateur-trice-s se refusent sur une base volontaire dès que cela leur paraît nécessaire. Cette approche se fonde sur l'hypothèse d'une prise de conscience du niveau de risque de la fonction. Toutefois, compte tenu que les individus tendent à ne pas percevoir les conflits d'intérêts auxquels ils font face (Moore et al., 2004), cette gestion informelle

présente des marges d'amélioration. Il s'agit notamment de la mise en place d'une formation permettant aux membres du service de Sécurité publique de se familiariser avec la problématique des conflits d'intérêts. En effet, une meilleure sensibilisation permettrait de s'assurer que chaque membre du personnel prenne, sur une base volontaire, des mesures telles que la récusation lorsque cela s'avère nécessaire.

Concernant les dons et avantages, le cadre normatif de la Commune interdit de solliciter, de se faire promettre ou d'accepter en raison de sa fonction, pour soi ou pour autrui, des dons ou autres avantages. Contrairement aux pratiques observées dans d'autres entités auditées qui permettent l'acceptation de dons et davantage n'ayant pas un caractère excessif ou abusif, le refus de tout avantage en nature par la commune de Château-d'Oex réduit les situations dans lesquelles un conflit d'intérêts pourrait entraver les collaborateurs de la Commune dans le cadre de leurs activités.

Dans le cadre de la thématique des activités accessoires, le cadre normatif de la Commune ne prévoit qu'un nombre restreint de situations. En effet, seules les personnes travaillant à 100% et désirant entreprendre des activités accessoires rémunérées sont soumises à des restrictions. Compte tenu du rôle de l'administration communale dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, toute activité accessoire devrait être préalablement acceptée par l'autorité d'engagement qu'il s'agisse d'employé-e-s à temps plein ou à temps partiel. Le critère de la rémunération pour l'activité accessoire ne semble pas non plus être pertinent. En effet, une activité de bénévole au sein d'une organisation possédant une licence LADB pourrait, par exemple, être préjudiciable pour les personnes en charge de surveiller ladite organisation et qui seraient ainsi confrontées à un conflit d'intérêts significatif.

Plus généralement, il n'existe aucun document interne formalisé qui consolide, en matière de gestion du risque de conflits d'intérêts, les principes directeurs auxquels le service de Sécurité publique peut se référer dans le cadre de ses activités quotidiennes. Un tel document pourrait également illustrer l'application des différents principes directeurs retenus par la Municipalité.

Conformément aux recommandations de l'OCDE (2003), bien que la Commune doive améliorer sa gestion des conflits d'intérêts, elle ne doit toutefois pas être trop exigeante notamment pour éviter de mettre en place un système impraticable et contreproductif. Il s'agit finalement d'éviter de dissuader des individus de rechercher un emploi public.

3.4.4. GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS À CHÂTEAU-D'OEX ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que les conflits d'intérêts ne sont gérés que partiellement par Château-d'Oex.

La gestion des conflits d'intérêts est encadrée par une série de normes applicables à l'ensemble de l'administration communale. Dans le cadre des activités quotidiennes déployées par les personnes en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB, ce risque est principalement géré de manière informelle.

La gestion des conflits d'intérêts pour les membres de la Sécurité publique présente des marges d'amélioration. A titre d'exemple, les normes en vigueur ne prévoient actuellement pas que ces employé-e-s aient l'obligation de se récuser en cas d'implication dans un conflit d'intérêts. La sensibilisation à la problématique des conflits d'intérêts devrait également être inscrite dans les normes. Finalement, la Commune devrait encadrer davantage les activités accessoires des personnes en charge de la surveillance des établissements d'hôtellerie et de restauration.

3.5. LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA PCC

Cette section traite des informations transmises par la commune de Château-d'Oex à la PCC.

3.5.1. LES MÉCANISMES DE COORDINATION ENTRE LES NIVEAUX D'ADMINISTRATION

Selon l'OCDE (2019), une des conditions fondamentales au bon fonctionnement d'un système de gouvernance multi-niveaux est l'existence d'un réseau dense d'interactions politiques et administratives entre les niveaux national et local. Ce réseau doit s'appuyer sur des instruments de gouvernance tels que des plateformes de dialogues, des partenariats ou des dispositifs de cofinancement. Il doit également s'appuyer sur des mécanismes et des processus formels et informels, verticaux et horizontaux, de consultation, de coordination et de prise de décisions conjointes inter-administrations. Plus généralement, il est essentiel qu'une culture de la coopération et de la communication régulière soit mise en place. Afin de garantir la performance des systèmes de gouvernance multi-niveaux, l'OCDE recommande le développement d'organes de concertation inter-administrations dont le rôle consiste à clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration.

3.5.2. LES INFORMATIONS TRANSMISES PAR LA COMMUNE

Responsable de l'octroi mais également du retrait des licences octroyées aux établissements d'hébergement et de restauration, la PCC a besoin d'un accès étendu aux informations relatives aux activités de contrôle déployées par les communes telles que Château-d'Oex. Cette nécessité se reflète dans l'article 36, al. 1, RLADB qui stipule que les municipalités sont tenues de signaler immédiatement au département tout fait susceptible de provoquer :

- une annulation de licence (art. 59, LADB) ;
- un refus des autorisations d'exercer ou d'exploiter (art. 59a, LADB) ;
- une fermeture temporaire ou définitive d'établissement (art. 60, LADB) ;
- un retrait des autorisations d'exercer ou d'exploiter (art. 60a, LADB) ;
- une interdiction de vendre et de servir des boissons alcooliques (art. 61, LADB) ;
- un avertissement (art. 62, LADB) ;
- une obligation de suivre une formation complémentaire (art. 62a, LADB).

Dans une perspective plus large, bien que le cadre légal impose aux communes de transmettre à l'administration cantonale toutes les informations relatives aux faits pouvant mener aux différentes sanctions précédemment énumérées, il ne requiert pas des collectivités locales de communiquer les contrôles qu'elles ont effectivement réalisés auprès des établissements d'hébergement et de restauration. Par conséquent, l'absence d'information transmise par une commune à la PCC peut signifier soit l'absence de faits susceptibles de provoquer une sanction, soit l'absence de contrôles réalisés auprès des établissements soumis à la LADB.

Les sentences municipales doivent être communiquées par les municipalités à la PCC (art. 63, al. 2, LADB). Dans le cadre des procédures d'audit effectuées auprès de l'administration communale de Château-d'Oex, il est apparu qu'aucune des trois ordonnances pénales prononcées par la Municipalité pour la période 2011-2018 (voir Tableau 4 dans la partie 3.2.2.4) n'a été formellement communiquée à la PCC.

En ce qui concerne les procédures administratives, la commune de Château d'Oex n'a pas engagé ce type de procédure à l'encontre d'un établissement sis sur son territoire à ce jour. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer si les informations pertinentes telles que définies par l'art. 36, al. 1 RLADB auraient été transmises à la PCC dans ce contexte.

Plus généralement, il est nécessaire de relever que l'administration communale de Château-d'Oex ne communique à la PCC aucune information relative au nombre et à l'étendue des contrôles effectués dans les établissements soumis à la LADB par les employé-e-s de la Commune.

3.5.3. L'ANALYSE DES MÉCANISMES DE COORDINATION ENTRE LA COMMUNE ET LA PCC

A l'heure actuelle, il n'existe aucun réseau dense d'interactions administratives entre la PCC et la Commune. Il n'existe pas non plus d'instrument de gouvernance tels que des plateformes d'échanges ou des partenariats. Seuls les canaux de communication usuels (e-mails, courriers et téléphone) sont utilisés. Alors que la Commune a l'obligation légale de transmettre à l'administration cantonale tous les faits susceptibles de provoquer une des sanctions prévues dans le cadre normatif, la PCC ne dispose globalement d'aucune information sur les contrôles effectivement réalisés dans les établissements soumis à la LADB. Cette situation peut s'avérer problématique compte tenu que la PCC est notamment en charge du retrait des licences.

Du point de vue de la Commune, l'absence d'instrument de gouvernance impliquant les différents niveaux institutionnels rend également difficile l'obtention d'information dont elle pourrait avoir besoin pour effectuer la surveillance des établissements soumis à la LADB. Cette problématique est traitée de manière plus spécifique dans la section 3.6.

3.5.4. INFORMATIONS TRANSMISES PAR CHÂTEAU-D'OEX À LA PCC ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que la commune de Château-d'Oex ne transmet pas à la PCC toutes les informations dont cette dernière a besoin pour gérer le système d'octroi et de retrait des licences.

La Municipalité est légalement tenue de signaler immédiatement à la Police cantonale du commerce (PCC) tous les faits susceptibles de provoquer une sanction telle que l'annulation ou le retrait d'une licence. Dans le cadre d'un examen de dossiers d'établissements soumis à la LADB, il est apparu que la Commune ne transmet pas systématiquement à la PCC l'ensemble des informations portant sur des infractions au règlement communal de police (RCP). A titre d'exemple, la PCC n'est pas informée des ordonnances pénales portant sur des infractions aux dispositions du RCP.

Plus généralement, en ce qui concerne les activités de surveillance effectuées par l'administration communale, cette dernière ne produit pas les informations nécessaires à l'évaluation de sa performance. Par conséquent, elle n'est pas en mesure de communiquer les informations nécessaires à la PCC tel que prévu par les principes fondamentaux sous-jacents au processus d'amélioration continue.

3.6. LE SOUTIEN FOURNI PAR LA PCC À LA COMMUNE

Cette dernière section du chapitre 3 a pour but l'examen du soutien fourni par l'administration cantonale, au travers de la PCC, à l'administration communale de Château-d'Oex.

Remarque importante

Bien qu'elle concerne principalement la PCC, cette 6^{ème} section est présentée dans ce rapport car les informations qu'elle comporte peuvent s'avérer utiles pour l'administration communale dans le cadre de la surveillance de ses établissements soumis à la LADB. Les constats et recommandations que la Cour des comptes pourrait être amenée à formuler seront toutefois présentés dans un 7^{ème} rapport spécifiquement destiné à la PCC et qui sera publié ultérieurement.

3.6.1. LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

Pour réaliser sa mission de surveillance des activités d'hébergement et de restauration, l'administration communale doit bénéficier de capacités administratives, institutionnelles et stratégiques adéquates.

Les capacités administratives désignent l'aptitude des communes à exercer leur mission de façon efficiente, équitable, intègre et réactive. Cette notion recouvre notamment l'aptitude à fournir des services de qualité, la capacité de coordonner ou d'exécuter des politiques et des programmes notamment avec d'autres administrations (horizontalement ou verticalement) et l'aptitude à auditer et à évaluer ses propres services.

Les capacités institutionnelles, quant à elles, signifient que les communes doivent disposer d'institutions efficaces en matière législative, exécutive, de partenariats et de coordination inter-administrations, ainsi que d'audit, d'évaluation et de rétroaction des citoyen-ne-s.

Les capacités stratégiques désignent finalement l'aptitude des communes à fixer des objectifs stratégiques dans le domaine social, politique et économique et le fait de disposer des moyens administratifs et institutionnels d'atteindre ces objectifs dans les délais annoncés.

Une étude menée en 2015 par l'OCDE (2019) relève notamment que les petites communes tendent à ne pas bénéficier des ressources nécessaires pour réaliser leurs missions, tandis que les communes plus importantes tendent à être confrontées au même problème du fait de leurs tâches plus complexes.

Pour pallier ce problème, l'OCDE recommande que le Canton soutienne le renforcement des compétences des communes afin que ces dernières puissent remplir leurs missions de façon efficace, efficiente et durable. Elle souligne qu'il s'avère notamment efficient pour le Canton de fournir aux collectivités locales des documents d'orientation officiels ou normalisés dans des domaines tels que le suivi et l'évaluation. Finalement, la collaboration entre administrations communales peut éventuellement permettre une plus grande performance de l'action publique.

3.6.2. LES MESURES MISES EN PLACE PAR LA PCC

Consciente de son rôle central dans le système de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, la PCC a intensifié le soutien qu'elle offre aux instances communales ces dernières années. Plus spécifiquement, elle met à disposition des collectivités publiques locales, divers documents formalisés. Elle propose, en outre, des formations et un support technique permettant aux communes de bénéficier de conseils juridiques en lien avec l'application de la LADB.

En ce qui concerne les documents formalisés, la PCC met à disposition de Château-d'Oex un certain nombre de directives et aide-mémoires dans le but de faciliter aux fonctionnaires communaux la compréhension des nombreuses exigences que les établissements soumis à la LADB doivent respecter. A titre d'exemple, la PCC propose un aide-mémoire qui résume les principales dispositions s'appliquant aux établissements servant des boissons alcooliques. Cet aide-mémoire concerne notamment l'obligation de proposer un choix de trois boissons sans alcool à un prix modéré, l'interdiction de servir et de vendre des boissons alcooliques à un certain public ainsi que les conditions à respecter en cas de vente de boissons fermentées à un prix réduit (« Happy hours »). La directive relative à l'âge d'accès des personnes mineures aux établissements propose, quant à elle, une vision synthétique du contenu de l'art. 51 LADB qui fixe les âges et conditions d'accès. Finalement, la PCC propose une fiche d'inspection LADB- LEAE- LIFLP qui permet de contrôler que l'ensemble des conditions d'exploitation soient respectées lors d'une intervention. En marge des éléments précédemment évoqués, la PCC peut informer les communes sur de nouvelles interprétations de la loi par le biais de communications ou circulaires. Il faut toutefois relever que les directives et aide-mémoires ne sont pas centralisés sur le site internet de la PCC, qui représente pourtant la plateforme de diffusion d'informations de l'administration cantonale. La PCC fait finalement parvenir à l'administration communale une copie de toute sa correspondance avec les établissements sis sur la Commune, à l'exception des rapports du SDE. Ces informations permettent à la Commune de connaître avec plus de précision la situation des différents établissements d'hébergement et de restauration sis sur son territoire.

Le soutien du renforcement des capacités disponibles au sein des communes vaudoises prend également la forme de formations. Les inspecteurs de la PCC peuvent dispenser aux administrations communales une formation d'une journée portant sur les conditions d'exploitation posées par la LADB. Cette formation, similaire à celle enseignée dans le cadre du certificat cantonal d'aptitudes, décrit la LADB, le système des licences d'établissements ainsi que les différentes catégories d'établissements. Elle présente également le processus de demande de licence et le registre central des licences. En outre, la formation résume les conditions d'exploitation des établissements, notamment celles portant sur le service et la vente de boissons alcooliques, les horaires d'exploitation, les locaux, les devoirs envers la clientèle, l'affichage des prix en fonction de l'OIP, la protection de la jeunesse, les jeux de hasard et autres jeux, l'ordre et la tranquillité publics ainsi que la diffusion de musique. Sont également rappelées les exigences fixées par la LIFLP. En marge des éléments précédents, la formation dispensée par la PCC porte sur les responsabilités des communes en matière de surveillance des établissements soumis à la LADB. Elle traite aussi du droit d'inspection des communes ainsi que des émoluments et contributions à percevoir auprès des établissements. Elle fournit également une vue d'ensemble des mesures administratives que la PCC peut

entreprendre en cas d'infraction commise par un titulaire de licence. Le service de Sécurité publique de la commune de Château-d'Oex n'a toutefois pas bénéficié d'une formation de ce type.

En marge des formations dispensées, la PCC met également à disposition des communes ses compétences juridiques. Les fonctionnaires communaux peuvent ainsi obtenir des informations relatives à des problématiques rencontrées sur le terrain. Ces échanges permettent une meilleure application de la LADB sur le territoire communal.

3.6.3. L'ANALYSE DU SOUTIEN POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE LA COMMUNE

En ce qui concerne la surveillance des établissements soumis à la LADB, le renforcement des capacités administratives, institutionnelles et stratégiques au sein de la commune de Château-d'Oex nécessite que la PCC réalise périodiquement une analyse des difficultés rencontrées. En se fondant sur les analyses effectuées, le soutien offert par la PCC devrait être régulièrement adapté aux besoins spécifiques exprimés par les personnes en charge de la surveillance. Le système actuel qui ne s'appuie pas formellement sur une analyse des besoins locaux engendre donc un risque accru que les capacités au sein de la Commune ne soient pas adaptées en vue des responsabilités qui incombent à cette dernière. Il existe donc une marge d'amélioration significative en ce qui concerne l'adéquation entre le programme de renforcement des capacités communales proposé par la PCC et les besoins de Château-d'Oex.

Par ailleurs, la PCC devrait chercher à renforcer les aptitudes des employé-e-s de la commune de Château-d'Oex en favorisant une approche systémique, évitant ainsi d'être exclusivement centrée sur le soutien technique. En raison du nombre important de communes, la possibilité de proposer des formations en ligne pourrait être envisagée afin d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique.

En outre, en distribuant des documents tels que des directives ou des aide-mémoires, la PCC soutient le renforcement des capacités communales de manière efficace. Toutefois, la Cour des comptes relève que l'absence de plateforme centralisée permettant la diffusion d'informations auprès des collectivités territoriales n'est pas optimale. A titre d'exemple, une FAQ en ligne inventoriant les différents conseils juridiques destinés aux communes pourrait être mise en place afin que ces dernières soient davantage autonomes dans la réalisation de leur mission. Il existe donc une marge d'amélioration pour la transmission d'informations entre la PCC et les communes.

3.6.4. SUPPORT FOURNI PAR LA PCC À CHÂTEAU-D'OEX ?

La PCC fournit un support insuffisant à l'administration communale de Château-d'Oex pour que cette dernière accomplisse sa mission de surveillance de manière appropriée.

La PCC offre son soutien aux employé-e-s de la Commune en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB. Ce soutien prend la forme d'un partage de documents formalisant notamment les procédures de contrôle à effectuer. Les documents mis à disposition de l'ensemble des communes par la PCC ne sont pas centralisés sur une plateforme, ce qui limite leur diffusion.

Des formations en lien avec la LADB sont également dispensées par la PCC auprès des collectivités locales. Toutefois, les collaborateur-trice-s de Château-d'Oex n'ont à ce jour bénéficié d'aucune formation.

En outre, la PCC fournit un support technique aux communes qui peuvent lui demander des conseils juridiques. Ces derniers ne sont pas inventoriés et, par conséquent, ne sont pas mis à disposition de l'ensemble des communes.

La PCC n'entreprend pas d'analyse formalisée des besoins des communes. Par conséquent, l'administration cantonale ne dispose pas des informations nécessaires pour adapter le soutien qu'elle offre aux collectivités locales.

Elle ne soutient pas non plus le développement d'une collaboration entre les communes.

4. LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La surveillance des établissements soumis à la LADB sis sur la commune de Château-d'Oex n'atteint que partiellement ses objectifs. Cette section propose une série de constats et de recommandations dont l'objectif est de permettre à l'administration communale de mettre en lumière ses principales marges d'amélioration, mais également les points forts sur lesquels elle peut capitaliser.

Compte tenu du fait que ce rapport s'inscrit dans une série de publications sur la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, les constats et les recommandations concernant la PCC sont présentés de manière consolidée dans le rapport adressé à cette dernière.

4.1. LE CADRE NORMATIF : CONFORMITÉ ET ALLOCATION DES RESPONSABILITÉS

La Cour des comptes a formulé un constat et une recommandation adressés à la Commune pour la section 3.1 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constatation n° 1		
<p>La Cour des comptes constate que le cadre normatif attribue clairement les responsabilités entre les administrations cantonales et communales.</p> <p>Toutefois, les travaux d'audit réalisés ont révélés des contradictions entre les normes de la Commune et celles du Canton (non-conformité et caducité).</p> <p>Ces contradictions s'expliquent par le fait que les normes communales n'ont pas été adaptées aux changements normatifs cantonaux.</p>		
Recommandation n° 1		
<p>Afin de s'assurer de la conformité de son cadre normatif aux dispositions cantonales, la Cour des comptes recommande à la municipalité de Château-d'Oex de réviser son règlement communal de police actuel et les prescriptions édictées par la Municipalité en matière de surveillance des établissements afin d'assurer leur conformité au cadre normatif de rang supérieur.</p>		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

4.2. LE PILOTAGE DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

La Cour des comptes a formulé quatre constats et recommandations adressés à la Commune pour la section 3.2 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constatation n° 2		
<p>La Cour des comptes constate qu'aucun-e employé-e de la commune de Château-d'Oex n'est contractuellement responsable de la surveillance des établissements soumis à la LADB.</p> <p>En pratique, la Commune s'appuie sur les activités de surveillance déployées par la Police cantonale. Toutefois, il n'existe aucun accord entre ces deux instances quant à l'étendue et la profondeur des contrôles effectués.</p> <p>Finalement, il n'existe aucune planification formalisée des contrôles. Par conséquent, il n'y a aucun objectif de contrôle préalablement fixé.</p>		
Recommandation n° 2		
<p>La Cour des comptes recommande à la municipalité de Château-d'Oex d'attribuer contractuellement la responsabilité de la surveillance des établissements soumis à la LADB à une personne précise au sein de l'administration communale. Cette responsabilité inclut une planification des tâches à effectuer durant l'année.</p> <p>Dans l'éventualité où la Municipalité souhaite s'appuyer sur la Police cantonale, la personne responsable au sein de la Commune devrait préciser les objectifs et suivre l'activité déployée par la Police cantonale.</p>		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		
<p><i>Le 1^{er} paragraphe de la recommandation est déjà en vigueur : mise à jour du cahier des charges de la sécurité publique lors de la procédure de recrutement du poste ASP – 50% lors du 1^{er} trimestre 2020.</i></p>		

Constatation n° 3		
<p>La Cour des comptes constate que les informations à disposition de la Municipalité, à qui incombe la responsabilité de surveiller les établissements soumis à la LADB, ne permettent pas d'avoir une vision consolidée des activités de surveillance effectivement déployées.</p> <p>Compte tenu de l'absence de délégation formelle de ces activités de surveillance, les outils de contrôle à disposition de la Commune s'avèrent insuffisants.</p>		

Recommandation n° 3

La Cour des comptes recommande à la municipalité de Château-d'Oex de mettre en place un système d'information permettant de recenser les activités de surveillance déployées pendant l'année.

Ce système pourrait notamment comprendre les établissements sis sur le territoire de la Commune et les contrôles qui y sont planifiés, puis effectués.

En outre, ce système devrait permettre d'identifier les établissements ayant donné lieu à un avertissement ou une sanction.

Pour alimenter ce système d'information, des outils adaptés, telle que la dernière version de la checklist de la PCC, devraient être utilisés.

Position de l'audité

La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ? Oui Non

Justification (uniquement en cas de refus) :

Constatation n° 4

La Cour des comptes constate qu'en raison d'une absence de planification et d'un inventaire inexistant des contrôles effectués par l'administration communale, la Municipalité ne pilote pas la surveillance des établissements soumis à la LADB.

En d'autres termes, la performance des activités déployées par la Commune n'est pas mesurée.

Recommandation n° 4

La Cour des comptes recommande à la municipalité de Château-d'Oex de mesurer le travail réalisé par son administration sur la base des contrôles qui devraient être fixés lors de la planification annuelle.

Position de l'audité

La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ? Oui Non

Justification (uniquement en cas de refus) :

Constatation n° 5

Seules les sanctions découlant d'une prolongation des heures d'ouverture non autorisée sont explicitement définies.

La Cour des comptes relève dès lors que lorsqu'une violation du cadre normatif par un établissement soumis à la LADB est constatée, la personne en charge de la surveillance détermine le niveau de gravité de la situation de manière subjective compte tenu qu'il n'existe pas de principes directeurs encadrant la pratique.

Cette situation engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements sis sur le territoire communal.

Recommandation n° 5

La Cour des comptes recommande à la municipalité de Château-d'Oex de mettre en place des principes directeurs permettant de déterminer le niveau de gravité pour tous les types d'infraction aux normes communales et, par conséquent, les suites à donner à ces dernières. Des principes directeurs devraient également être mis en place pour les infractions cantonales dans l'attente d'une approche harmonisée au niveau du Canton.

Position de l'audité

La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ? Oui Non

Justification (uniquement en cas de refus) :

4.3. LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

La Cour des comptes a formulé un constat et une recommandation adressés à la Commune pour la section 3.3 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constatation n° 6

La Cour des comptes constate que dans le cadre de sa politique de financement par le biais de contributions causales (émoluments et taxes), la Municipalité ne s'est pas assurée que le coût des tâches réalisées en matière de surveillance des établissements corresponde aux revenus générés.

En outre, le principe de légalité s'avère également être non respecté pour certains types d'émoluments.

Recommandation n° 6

La Cour des comptes recommande à la municipalité de Château-d'Oex de s'assurer périodiquement que sa politique de financement soit conforme aux principes légaux et de performance.

En outre, la Municipalité devrait s'assurer que l'ensemble des contributions causales (émoluments et taxes) soient prévues dans une base légale formelle.

Position de l'audité

La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ? Oui Non

Justification (uniquement en cas de refus) :

4.4. LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

La Cour des comptes a formulé un constat et deux recommandations adressés à la Commune pour la section 3.4 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constatation n° 7

La Cour des comptes constate que le cadre normatif communal comprend de nombreuses dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Toutefois, ces dernières présentent des marges d'amélioration.

Dans le cadre des dispositions portant sur les activités accessoires, les restrictions actuelles ne permettent pas de réduire le risque de conflits d'intérêts. De plus, certains éléments ne sont pas traités par le cadre normatif communal. Il s'agit notamment d'une obligation de récusation formelle en cas d'implication dans un conflit d'intérêts.

Sur le plan opérationnel, les collaborateur-trice-s ne bénéficient d'aucune formation en lien avec cette thématique ni d'un document récapitulatif permettant d'encadrer leurs activités quotidiennes.

Recommandation n° 7a

La Cour des comptes recommande à la municipalité de Château-d'Oex de revoir les normes actuellement en vigueur en matière de gestion du risque de conflits d'intérêts et de compléter ces dernières. La gestion de ce risque devrait être traitée au sein d'un document unique présentant les principes directeurs et leur application au quotidien par le biais d'exemples concrets.

Position de l'audité

La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ? Oui Non

Justification (uniquement en cas de refus) :

Recommandation n° 7b

La Cour des comptes recommande que le personnel communal soit sensibilisé à la thématique des conflits d'intérêts, par exemple, au travers de formations.

Position de l'audité

La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ? Oui Non

Justification (uniquement en cas de refus) :

4.5. LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA PCC

La Cour des comptes a formulé un constat et une recommandation adressés à la Commune pour la section 3.5 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constatation n° 8		
La Cour des comptes constate que la PCC n'est pas systématiquement informée des ordonnances pénales portant sur des infractions aux dispositions relatives aux établissements tel qu'exigé par l'art. 63 LADB.		
Recommandation n° 8		
La Cour des comptes recommande à la municipalité de Château-d'Oex de procéder à la communication des informations à la PCC conformément au cadre légal.		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

4.6. LE SOUTIEN FOURNI PAR LA PCC À LA COMMUNE

La Cour des comptes n'a formulé ni constat ni recommandation adressés à la Commune pour la section 3.6 du rapport.

5. LA RÉPONSE DE L'ENTITÉ AUDITÉE



COMMUNE DE CHÂTEAU-D'OEX

Bâtiment communal | Grand Rue 67 | 1660 Château-d'Oex
Téléphone 026 924 22 00 | www.chateaudoex-admin.ch

Cour des comptes du Canton de Vaud
Monsieur Guy-Philippe Bolay, Président
Rue Langallerie 11
1014 Lausanne

Château-d'Oex, le 11 novembre 2020
Greffe_0194_inspection et audit externe_lju

Audit de performance sur la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration

Monsieur le Président,

C'est avec attention que nous avons pris connaissance des modifications de la section 3.3 « Contributions causales perçues ». Dans sa séance du 10 novembre 2020, la municipalité a décidé de les valider.

Consciente d'exercer la surveillance des établissements, la municipalité s'efforcera d'intégrer vos recommandations au fonctionnement du service de la sécurité publique et à la révision du Règlement communal de police.

Cependant, la Commune de Château-d'Oex est avant tout une destination de montagne où le tourisme est l'un des facteurs non négligeables au secteur économique de l'hôtellerie et de la restauration.

Tant que le risque d'infraction sur son territoire communal sera faible, la municipalité privilégiera la prévention, le bon sens à la sanction. Son rôle est aussi de trouver le juste milieu entre la vie économique de sa commune et l'application de la LADB, plus particulièrement en cette période de pandémie CoVID-19.

Avec nos remerciements d'avoir été à l'écoute des réflexions et remarques du service de la sécurité publique, nous vous présentons, Monsieur le Président, nos salutations distinguées.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic :  Eric Grandjean

La Secrétaire :  Eliane Morier



Copie :
Membres de la municipalité
Sécurité publique.

LES ANNEXES

Annexe I : Les informations collectées et analysées pour l'audit.....	77
Annexe II : Une Vision synthétique des différentes activités autorisées en fonction de la licence d'établissement délivrée	80
Annexe III : Les tâches de compétence communale conformément aux bases légales cantonales.....	81
Annexe IV : Les références	86
Annexe V : La Cour des comptes en bref	88

ANNEXE I : LES INFORMATIONS COLLECTÉES ET ANALYSÉES POUR L'AUDIT

Les éléments probants sur lesquels reposent les conclusions de l'audit ont été établis sur les bases suivantes :

➤ L'examen du cadre normatif fédéral, cantonal et communal

Au niveau fédéral

- Ordonnance fédérale sur l'indication des prix (OIP) du 11 décembre 1978 (état le 1^{er} janvier 2019) ;
- Loi fédérale sur l'alcool (Lalc) du 21 juin 1932 (état le 1^{er} janvier 2018) ;
- Convention collective de travail pour l'hôtellerie-restauration suisse (arrêté du Conseil fédéral étendant le champ d'application de la convention collective nationale de travail pour les hôtels, restaurants et cafés du 19 novembre 1998) ;
- Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) du 20 juin 2014 (état le 1^{er} mai 2017) ;
- Ordonnance fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs) du 16 décembre 2016 (état le 1^{er} mai 2018) ;
- Ordonnance fédérale sur le plan de contrôle national de la chaîne alimentaire et les objets usuels (OPCN) du 16 décembre 2016 (état le 1^{er} mai 2017) ;
- Guide des bonnes pratiques dans l'hôtellerie et la restauration (BPHR) validé le 21 septembre 2018 par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) ;
- Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) du 6 octobre 1995 (état le 1^{er} janvier 2007).

Au niveau cantonal

- Loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB) du 26 mars 2002 (état le 1^{er} janvier 2016) ;
- Règlement d'exécution de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (RLADB) du 9 décembre 2009 (état le 1^{er} janvier 2018) ;
- Règlement sur la taxe, les émoluments et les contributions à percevoir en application de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (RE-LADB) du 20 décembre 2006 (état le 1^{er} janvier 2016) ;
- Règlement sur la délégation des compétences aux communes en matière d'auberges et de débits de boissons et sur le registre des licences (RCADB) du 8 janvier 2003 (état le 1^{er} janvier 2016) ;
- Règlement de l'examen professionnel en vue de l'obtention du certificat cantonal d'aptitudes et du diplôme pour licence (RCCAL) du 23 septembre 2015 (état le 1^{er} janvier 2018) ;
- Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956 (état le 1^{er} septembre 2018) ;
- Loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) du 31 mai 2005 (état le 1^{er} janvier 2016) ;
- Règlement d'application de la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (RLEAE) du 17 décembre 2014 (état le 1^{er} juillet 2018) ;
- Loi sur l'emploi (LEmp) du 5 juillet 2005 (état le 1^{er} avril 2012) ;
- Loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (LIFLP) du 23 juin 2009 (état le 15 septembre 2009) ;

- Règlement d'application de la loi du 23 juin 2009 sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (RLIFLP) du 1^{er} juillet 2009 (état le 1^{er} octobre 2010) ;
- Convention tripartite destinée à lutter contre le travail illicite dans le secteur des métiers de bouche et activités analogues ;
- Loi sur les contraventions (LContr) du 19 mai 2009 (état le 2 janvier 2011) ;
- Loi sur les procédés de réclame (LPR) du 6 décembre 1988 (état le 1^{er} juin 2013) ;
- Règlement d'application de la loi du 6 décembre 1988 sur les procédés de réclame (RLPR) du 31 janvier 1990 (état le 1^{er} juillet 2007).

Au niveau communal

- Règlement communal de police de la commune de Château-d'Oex de mai 1993 ;
- Vade-mecum du règlement communal de police (art. 116 à 127 au sujet des établissements publics), juin 2009 ;
- Extrait du procès-verbal de la Municipalité de sa séance du 25 novembre 2010 – Licences établissements publics- Emoluments communaux ;
- Règlement concernant les taxes et émoluments de police (adopté par la Municipalité dans sa séance du 10 février 1994) ;
- Règlement du personnel communal de la commune de Château-d'Oex (édition janvier 2005).

➤ **Des entretiens avec les différentes parties concernées**

- Entretiens avec la conseillère municipale en charge de la sécurité publique ainsi que l'assistant de sécurité publique de la commune de Château-d'Oex ;
- Entretiens avec le sous-chef du poste de Gendarmerie de Château-d'Oex ;
- Entretiens avec le chef de la PCC, un juriste LADB, LEAE, loteries et jeux ainsi qu'un inspecteur de la PCC ;
- Entretien avec le chef du Service de l'emploi (SDE) et président de la Commission de surveillance tripartite ainsi que le chef de la section Inspection du contrôle du marché du travail et protection des travailleurs du SDE ;
- Entretien avec le Chimiste cantonal ainsi qu'avec l'adjoint du Chimiste cantonal ;
- Entretiens avec les préfets du district Riviera-Pays-d'Enhaut.

➤ **L'examen de la documentation du service de Sécurité publique de la commune de Château-d'Oex**

- Organigramme du service de Sécurité publique de la commune de Château-d'Oex ;
- Répartition des tâches en fonction des heures de l'assistant de sécurité publique (ASP) et du Greffe municipal ;
- Liste des établissements présents sur le territoire communal ;
- Liste des établissements dont la Commune est propriétaire (état au 6 septembre 2019) ;
- Fiche d'inspection LADB/LEAE ;
- Liste des infractions constatées dans les établissements 2011-2018 ;
- Comptes 2015-2018 de la commune de Château-d'Oex.

➤ **L'examen de la documentation de la PCC**

- Extrait du registre informatique central des licences au sens de la LADB au 31 décembre des années 2011-2018 ;
- Montant total des taxes d'exploitation sur les débits de boissons alcooliques à l'emporter pour les années 2016 à 2018 pour la commune de Château d'Oex.

➤ **L'examen d'un échantillon de dossiers d'établissements tenus par l'administration communale**

- Echantillon de 10 dossiers d'établissements au bénéfice d'une licence LADB.

ANNEXE II : UNE VISION SYNTHÉTIQUE DES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS AUTORISÉES EN FONCTION DE LA LICENCE D'ÉTABLISSEMENT DÉLIVRÉE

Le Tableau A offre une vision synthétique des différentes activités qu'un établissement peut entreprendre en fonction de sa licence. Le Tableau A permet également de constater que bien que la plupart des catégories d'établissements ont la possibilité de servir des boissons avec de l'alcool, seule une minorité d'entre eux peut livrer ou vendre à l'emporter ce type de boissons. Le logement d'hôtes, quant à lui, ne peut être proposé que par un nombre restreint d'établissements. Il s'agit des hôtels, des gîtes et des chalets d'alpage.

Catégorie de licence		Service de boissons sans alcool	Service de boissons avec alcool	Service de mets	Livraison et vente accessoire à l'emporter	Logement d'Hôtes
Hôtel		X	X	X	X	X
Café-restaurant		X	X	X	X	
Gîte rural		X	X	X		X
Table d'hôtes		X	X	X		
Caveau		X	X	X		
Chalet d'alpage		X	X	X		X
Café-bar		X	X		X	
Buvette		X	X			
Discothèque	Sans restauration	X	X			
	Avec restauration	X	X	X		
Night-club	Sans restauration	X	X			
	Avec restauration	X	X	X		
Salon de jeux	Avec boisson sans alcool	X				
	Avec boisson sans alcool	X	X			
	Avec restauration	X	X	X		
Tea-room		X		X	X	
Bar à café		X			X	

Tableau A : *Caractéristiques inhérentes aux différentes catégories de licence d'établissements*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

ANNEXE III : LES TÂCHES DE COMPÉTENCE COMMUNALE CONFORMÉMENT AUX BASES LÉGALES CANTONALES

Le Tableau B ci-dessous fournit un aperçu des principales activités de contrôle qui incombent aux communes conformément aux bases légales cantonales.

Conditions d'exploitation		Points de contrôle à effectuer par la Municipalité		Bases légales et réglementaires ou directives	
1. Licence d'établissement	1.1	Obligation de se pourvoir d'une licence (absence de licence/ validité de la licence)	Tout établissement exerçant des activités soumises à la LADB est-il au bénéfice d'une licence d'établissement valide?	art. 4, LADB art. 33, LADB art. 25 al. 1, RLADB	
	1.2	Affichage de la licence	La licence est-elle affichée en évidence dans les locaux accessibles à la clientèle?	art. 42, RLADB	
2. Conformité de la licence à l'exploitation	2.1	Conformité de la licence à l'exploitation	Les activités exercées dans l'établissement correspondent-elles à la catégorie de licence obtenue?	art. 11-20, LADB	
	3.1	Prêt ou location de la licence	Les personnes physiques responsables de l'établissement sont-elles les titulaires de l'autorisation d'exercer?	art. 4 al. 2, LADB art. 39, RLADB	
3. Prêt ou location de licences/ Mise à disposition de locaux	3.2	Mise à disposition d'une partie des locaux	Les établissements exploitent-ils leurs locaux conformément aux informations inscrites dans la licence (prêt/partage des locaux)?	art. 49, RLADB	
	4.1	Conditions et charges	Lorsqu'une licence est assortie de conditions liées au permis de construire ou à des charges fixées d'entente entre le département et la commune, ces conditions et charges sont-elles respectées par les tenancier-ère-s?	art. 34 al. 1, LADB art. 25 al. 2, RLADB art. 35 al. 3, RLADB art. 53 al. 1, RLADB	
5. Transformation/ changement d'affectation des locaux	5.1	Autorisation de travaux	Tous travaux exécutés dans des établissements ont-ils été autorisés (autorisations communales et cantonales)?	art. 58 al. 1, RLADB art. 44, LADB	
	5.2	Autorisation pour l'exploitation de terrasses	L'installation et l'exploitation de terrasses ont-t-elles été autorisées par la PCC et par la Municipalité?	art. 44, LADB	
6. Enseignes et procédés de réclame	6.1	Autorisation municipale	Les installations ou modifications du procédé de réclame (notamment enseignes) pour les établissements sont-elles préalablement autorisées par la Municipalité?	art. 42 al. 2, LADB art. 40, RLADB art. 6, LPR art. 1, RLPR	
	6.2	Respect des exigences de la LPR	Les procédés de réclame respectent-ils les dispositions de la LPR et de son règlement d'application?	art. 11, LPR et art. 7, RLPR art. 4, LPR art. 5a, LPR art. 2, LEAE	
	6.3	Entretien du procédé de réclame	Le procédé de réclame est-il bien entretenu?	art. 9, LPR	
7. Exploitation	7.1	Horaires d'exploitation	Les horaires d'exploitation sont-ils respectés conformément au cadre normatif intercommunal?	art. 22 al. 1, LADB	



	7.2	Conditions particulières en matière d'horaire d'exploitation	Les conditions particulières en matière d'horaire d'exploitation sont-elles respectées dans le but de protéger les riverains des nuisances sonores?	art. 22 al. 1, LADB
	7.3	Affichage des heures d'ouverture	Les heures d'ouverture habituelles sont-elles affichées à l'extérieur de l'établissement?	art. 22 al. 2, LADB
	7.4	Fermeture temporaire	Est-ce que les titulaires de licences ayant fermé temporairement ou périodiquement leurs établissements en ont informé la Municipalité préalablement?	art. 49, LADB
8. Capacité d'accueil des établissements	8.1	Capacité des locaux	La capacité maximale d'accueil des établissements (excl. terrasse) fixée dans les conditions d'exploitation de chaque licence délivrée est-elle respectée?	art. 37, RLADB
	8.2	Capacité de la terrasse	La capacité maximale d'accueil de la terrasse des établissements est-elle respectée?	art. 37, RLADB art. 38, RLADB
9. Musique	9.1	Autorisation municipale préalable	Les établissements diffusant de la musique ou effectuant des animations musicales (hors discothèque/night-club) sont-ils au bénéfice d'une autorisation municipale basée sur une étude acoustique agréée par la DGE?	art. 50, RLADB et 53, RLADB art. 53 al. 1, LADB Directive technique du 28 mars 2003 "Diffusion de musique dans les établissements"
	9.2	Contrôles du respect des conditions fixées pour l'autorisation	Toutes les mesures nécessaires pour garantir la protection de l'environnement et celles pour garantir l'ordre et la tranquillité publiques sont-elles respectées par l'exploitant-e?	art. 54, RLADB art. 54a, RLADB art. 49, RLADB
	9.3	Evaluation des nuisances sonores en cas de transformation, modification de l'installation de sonorisation ou changement de type de licence	En cas de changement de type de licence, de transformation ou de modification de l'installation de sonorisation, est-ce que les titulaires ont procédé à une nouvelle évaluation des nuisances sonores au sens de la LPE ?	art. 49, RLADB Directive technique du 28 mars 2003 "Diffusion de musique dans les établissements"
	9.4	Musique sur les terrasses	L'interdiction de diffuser de la musique sur les terrasses est-elle respectée?	art. 53 al. 1, LADB art. 48a al. 1, RLADB
10. Interdiction de fumer	10.1	Interdiction de fumer	Est-ce que les exploitant-e-s mettent en œuvre l'interdiction de fumer dans les espaces intérieurs? La signalisation de l'interdiction de fumer est-elle affichée à l'entrée des locaux et dans l'établissement?	art. 60a al. 1 let. A, LADB art. 6 al. 1 let. a et b, LIFLP art. 10, RLIFLP



			Tout fumoir a-t-il été préalablement autorisé par la PCC?	
	10.2	Fumoir	Est-ce que les exploitant-e-s signalent à l'entrée des fumoirs que l'accès à ces derniers est interdit aux mineur-e-s? Les fumoirs disposent-ils d'une fermeture automatique? Sont-ils sans service ni prestations (y.c. automatiques) ? Les fumoirs sont-ils désignés comme tel?	art. 5 al. 8, LIFLP et art. 8, RLIFLP art. 5 al. 3, LIFLP art. 5 al. 1, 2 et 5, LIFLP art. 7, RLIFLP et art. 9, RLIFLP
	10.3	Mesures d'application de la LIFLP en relation avec les terrasses	Les terrasses sur lesquelles il est autorisé de fumer respectent-elles les conditions fixées par la LIFLP? L'exploitation d'appareils automatiques a-t-elle été autorisée par la commune? Cette autorisation est-elle valide?	art. 2 al. 5, LIFLP
	10.4	Vente de tabac par appareil automatique	En cas de vente de tabac par le biais d'appareils automatiques, est-ce que l'exploitant-e est au bénéfice d'une autorisation valide délivrée par la Préfecture? Est-ce que les titulaires d'une autorisation de vente en détail de tabac ont apposé un avis pour la protection de la jeunesse sur chaque appareil automatique?	art. 71, LEAE et art. 41, RLEAE art. 66a, 66d et 66j, LEAE art. 34, RLEAE
	11.1	Service de boissons non alcooliques (Article sirop)	Le choix de trois boissons sans alcool fait-il l'objet d'un affichage visible et lisible, d'un format minimal A4, apposé bien en évidence et en nombre suffisant dans tous les locaux de consommation qui ne sont pas réservés exclusivement au service des mets?	art. 45 al. 1 et 2, LADB art. 41, RLADB Memento "Choix des trois boissons sans alcool ("article sirop")"
11. Service et vente de boissons alcooliques	11.2	Vente d'alcool aux mineur-e-s	Une mise en garde rappelle-t-elle que la vente de boissons alcooliques est interdite aux jeunes de moins de 16 ans révolus et que la vente de boissons alcooliques distillées ou considérées comme telles est interdite aux jeunes de moins de 18 ans révolus?	art. 50, LADB art. 44, RLADB art. 14, LDAI art. 42ss, ODAIOUS art. 41 al. 1 let. j, LAIC Guide des bonnes pratiques dans l'hôtellerie et la restauration validé le 21 septembre 2018 par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires



11.3	Interdiction de servir des boissons alcooliques	Les établissements respectent-ils l'interdiction de servir des boissons alcooliques aux personnes mineures ou en état d'ébriété? Est-ce que les exploitant-e-s proscrivent la vente ou la remise de boissons alcooliques impliquant des cadeaux ou d'autres avantages tendant à séduire les consommateur-trice-s? Est-ce que les titulaires d'une licence sans alcool interdisent la consommation de boissons alcooliques dans leurs établissements conformément aux exigences légales?	art. 50, LADB Art. 41 al. 1 let. h, LAlc Directive d'application de l'art. 50, al. 2 LADB "Happy Hours"				
				11.4	Consommation d'alcool à l'extérieur des établissements	A l'extérieur des établissements, la vente avec consommation sur place de boissons alcooliques, en récipients ouverts, n'est-elle effectuée que dans le périmètre des terrasses autorisées?	art. 11b, RLADB art. 41 al. 1 let. b, LAlc
				11.5	La vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées et de la bière	L'interdiction de la vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées, ainsi que de la bière de 21h à 6h du matin est-elle respectée?	art. 5 al. 2, LADB art. 16, 17, LADB
				11.6	Distributeurs (semi-)automatiques	L'interdiction du service et de la vente de boissons alcooliques par distributeurs automatiques ou semi-automatiques est-elle respectée? Les établissements au bénéfice d'une licence avec alcool respectent-ils l'obligation d'offrir, en vente, du vin vaudois?	art. 5 al. 1 let. a et b, LADB art. 41 al. 1 let. f, LAlc art. 41 al. 2, LADB
12. Promotion des produits du terroir vaudois	12.1	Vin vaudois	Les établissements au bénéfice d'une licence avec alcool respectent-ils l'obligation d'offrir, en vente, du vin vaudois?	art. 41 al. 3, LADB			
	12.2	Promotion des produits du terroir vaudois	Est-ce que les exploitant-e-s contribuent, dans la mesure du possible, à la promotion des produits du terroir vaudois?				
13. Protection de la jeunesse	13.1	Avis aux mineur-e-s	Un avis placé à l'entrée et à l'intérieur des night-clubs rappelle-t-il l'interdiction d'entrée aux mineur-e-s et l'obligation pour toute personne d'être en mesure d'établir son âge exact? La Municipalité déploie-t-elle des mesures de police appropriées en matière de protection de la jeunesse?	art. 51, LADB art. 45, 46, RLADB			
	13.2	Mesures de police nécessaires	Les jeux de hasard sont-ils interdits dans l'établissement?	art. 51, LADB art. 45 et 46, RLADB			
14. Jeux de hasard et autres jeux	14.1	Jeux de hasard et autres jeux	Les autres jeux ne sont-ils autorisés que pour autant que l'enjeu soit minime au sens du RLADB et qu'il s'agisse de jeux d'adresse non automatiques?	art. 52, LADB art. 47 et 48, RLADB			
15. Maintien de l'ordre	15.1	Maintien de l'ordre	La Municipalité s'assure-t-elle que les titulaires de licences veillent au respect de l'ordre et de la tranquillité publics dans les établissements et à leurs abords immédiats?	art. 53 al. 2 et 5, LADB			
16. Tenue d'un registre des hôtes	16.1	Tenue d'un registre des hôtes	Est-ce que les titulaires d'une licence permettant de loger des hôtes tiennent un registre permettant le contrôle des personnes logées?	art. 48, LADB art. 43, RLADB			

	17.1	Indication du prix à payer effectivement	Les établissements indiquent-ils le prix à payer effectivement en francs suisses, toutes taxes comprises ?	art. 60a al. 1 let. A, LADB art. 85, LEAE art. 43 al. 1 ch. 6 let. f, LC art. 10 al. 1, OIP Guide pratique SECO "Indication des prix et publicité dans l'hôtellerie et la restauration"
	17.2	Liste des prix de boissons et de mets	Les prix affichés, listes de prix, catalogues, etc. sont-ils visibles et lisibles ?	art. 85, LEAE art. 11 al. 1, OIP Guide pratique SECO "Indication des prix et publicité dans l'hôtellerie et la restauration"
17. Indication des prix	17.3	Association à l'article correspondant	L'indication met-elle en évidence l'article ainsi que la quantité à laquelle ce prix se rapporte ?	art. 60a al. 1 let. a, LADB art. 85, LEAE art. 11 al. 3, OIP Guide pratique SECO "Indication des prix et publicité dans l'hôtellerie et la restauration"
	17.4	Publicité	Toute publicité mentionnant des prix, des échelons de prix ou des limites de prix données en chiffres respecte-t-elle les dispositions de l'OIP ?	art. 60a al. 1 let. a, LADB art. 85, LEAE art. 13-15, OIP Guide pratique SECO "Indication des prix et publicité dans l'hôtellerie et la restauration"
	17.5	Délivrance d'une quittance	Est-ce que les client-e-s ont la possibilité de demander une quittance après avoir payé ?	art. 41, LADB

Tableau B : *Principales conditions d'exploitation et points de contrôle pour les établissements pourvus d'une licence au sens de la LADB*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

ANNEXE IV : LES RÉFÉRENCES

- Acosta, A. (2013). *The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives: The governance of natural resources*. *Development Policy Review*, 31(51), 89-105.
- Administration fédérale des contributions AFC (2015). *En quoi les impôts se distinguent-ils des autres contributions publiques ?* Zürich : Conférence suisse des impôts (CSI)
- Buchs, J.-P. (2017). *Le coût des impôts déguisés*. Bilan, le 15 février 2017.
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2018). *Conflicts of interest at local and regional level*. Consulté le 18.12.2019 à l'adresse : https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808d33d0.
- Cour des comptes du canton de Genève (2010). *Audit de conformité et de gestion du secteur juridique du service de police du commerce et de la lutte contre le travail au noir (PCTN)*. Consulté le 18.12.2019 à l'adresse : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2018-N-133-a-144.html>
- Cour des comptes du canton de Genève (2018). *Audit de légalité et de gestion relatif au Service du commerce*. Consulté le 18.12.2019 à l'adresse : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2010-N-25-a-36.html>
- Cressey, D. R. (1953). *Other people's Money: A study of the social psychology of embezzlement*. Glencoe, IL: Free Press.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G., Grimmelhuijsen, S. (2016). *25 years of transparency research: Evidence and future directions*. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.
- Giraud, F. et al. (2011). *The Art of Management Control*. Paris: Pearson Education France.
- GRECO (2008). Joint First and Second Evaluation Rounds: Evaluation Report on Switzerland. Consulté le 29 octobre 2019 à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca7f5>
- Hameed, F. (2005). *Transparency and fiscal outcomes*. IMF Working Paper. Consulté le 29 octobre 2019 à l'adresse : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf>
- KPMG (2018). *Data Quality Assessment*. Consulté le 29 octobre 2019 à l'adresse : <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ch/pdf/data-quality-assessment.pdf>
- Marks, G. (1992). Structural policy in the European community. in A. Sbragia (ed) *Euro-Politics. Institutions and policy making in the "New" European Community*. Washington DC: The Brookings Institution, 191-224.
- Moore, D. A., Cain, D. M., Loewenstein, G., Bazerman, M. H. (2005). *Conflicts of interest : challenges and Solutions in Business, Law, Medicine, and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE (2003). *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*. Consulté le 25.1.2019 à l'adresse : <https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/lignesdirectricesetrecommendationsdelocdepouurluttercontrelacorruption.htm>
- OCDE (2005a). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: a toolkit*. Paris: OECD publishing.
- OCDE (2005b). *Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review*. Paris: OECD publishing.

- OCDE (2007). *OECD Guidelines for managing conflict of interest in the public service: report on implementation*. Paris: OECD publishing.
- OCDE (2011). *Quality framework and guidelines for OECD statistical activities*. Paris: OECD publishing.
- OCDE (2017). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD country experiences*. Paris: OECD publishing.
- OCDE (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-makers*. Paris: OECD publishing.
- Ortiz-Ospina, E., Roser, M. (2017). *Corruption*. Consulté le 25.1.2019 à l'adresse : <https://ourworldindata.org/corruption>.
- Pichonnaz, P. (2014). *Le législateur, son juge et la mise en œuvre du droit*. Zürich : Schulthess Verlag.
- Soltes, E. (2016). *Why they do it*. Inside the mind of the white-collar criminal. New York, NY: PublicAffairs.
- Surveillance des prix SPR (2018). *Guide et listes de contrôle concernant la fixation des taxes sur l'eau et les eaux usées*. Berne : Surveillance des prix.

ANNEXE V : LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud est une Autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter, à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également proposer un mandat spécial à la Cour, qui peut y donner suite ou non.

Le **champ de contrôle** de la Cour s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes) :

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées ;
- 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 personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

Les **rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations. Ils comprennent également les remarques de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour. L'entité contrôlée doit indiquer à la Cour **quelles suites** elle donne aux recommandations 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
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch