

**COMMUNE DE VILLENEUVE**

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

**RAPPORT D'AUDIT**



**Rapport n°61**

**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 Villeneuve, 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 à respecter. A l'instar des titulaires de licences, les employé-e-s de l'administration communale, en charge de la surveillance des établissements, doivent également connaître l'ensemble des normes à respecter, en fonction des activités déployées (hôtel, café-restaurant, night-club, etc.).

La commune de Villeneuve compte 45 établissements soumis à la LADB. La surveillance de ces derniers est assurée par quatre personnes de l'administration communale. La surveillance des établissements ne constitue toutefois qu'une de leurs nombreuses tâches.

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.

En se fondant sur ces principaux constats, la Cour des comptes formule sept 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
<b>1. L'hôtellerie et la restauration dans le canton de Vaud .....</b>	<b>7</b>
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
<b>2. Les objectifs et l'approche d'audit.....</b>	<b>13</b>
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
<b>3. Les résultats de l'audit .....</b>	<b>20</b>
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 Villeneuve.....	26
3.1.3. L'analyse du cadre normatif communal.....	26
3.1.4. Conformité du cadre normatif de Villeneuve ? .....	28
3.2. Le pilotage des activités de surveillance .....	29
3.2.1. La planification de la surveillance .....	29
3.2.2. Le déploiement des activités de surveillance .....	33
3.2.3. La mesure du travail réalisé .....	39
3.2.4. L'ajustement des activités de surveillance.....	40
3.2.5. La publication des informations relatives à la performance.....	40
3.2.6. Pilotage de la surveillance à Villeneuve ? .....	42
3.3. Les contributions causales perçues.....	43
3.3.1. Le cadre normatif.....	43
3.3.2. Les émoluments et taxes perçus.....	44
3.3.3. L'analyse de la tarification des contributions causales.....	46
3.3.4. Adéquation des taxes et émoluments à Villeneuve ?.....	50

3.4. La gestion du risque de conflits d'intérêts .....	51
3.4.1. Les mécanismes de gestion du risque de conflits d'intérêts .....	52
3.4.2. L'encadrement par l'administration des conflits d'intérêts.....	53
3.4.3. L'évaluation de la gestion du risque de conflits d'intérêts .....	55
3.4.4. Gestion des conflits d'intérêts à Villeneuve ?.....	56
3.5. Les informations transmises à la PCC.....	57
3.5.1. Les mécanismes de coordination entre les niveaux d'administration.....	57
3.5.2. Les informations transmises par la Commune.....	57
3.5.3. L'analyse des mécanismes de coordination entre la Commune et la PCC .....	58
3.5.4. Informations transmises par Villeneuve à la PCC ?.....	59
3.6. Le soutien fourni par la PCC à la Commune .....	60
3.6.1. Le développement des compétences .....	60
3.6.2. Les mesures mises en place par la PCC.....	61
3.6.3. L'analyse du soutien pour le renforcement des capacités de la Commune .....	62
3.6.4. Support fourni par la PCC à Villeneuve ? .....	63
<b>4. Les constats et recommandations .....</b>	<b>64</b>
4.1. Le cadre normatif : conformité et allocation des responsabilités.....	64
4.2. Le pilotage des activités de surveillance .....	64
4.3. Les contributions causales perçues.....	68
4.4. La gestion du risque de conflits d'intérêts .....	69
4.5. Les informations transmises à la PCC.....	70
4.6. Le soutien fourni par la PCC à la Commune .....	70
<b>5. La réponse de l'entité auditée .....</b>	<b>71</b>
<b>Les annexes .....</b>	<b>72</b>

## LA LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

<b>ASP</b>	Assistant de sécurité publique
<b>Cst-VD</b>	Constitution du canton de Vaud
<b>DEIS</b>	Département de l'économie, de l'innovation et du sport de l'Etat de Vaud
<b>DGE</b>	Direction générale de l'environnement de l'Etat de Vaud
<b>EPT</b>	Equivalent plein-temps
<b>LADB</b>	Loi sur les auberges et les débits de boissons
<b>LAlc</b>	Loi fédérale sur l'alcool
<b>LC</b>	Loi sur les communes
<b>LContr</b>	Loi cantonale sur les contraventions
<b>LDAI</b>	Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels
<b>LEAE</b>	Loi sur l'exercice des activités économiques
<b>LEmp</b>	Loi cantonale sur l'emploi
<b>LIFLP</b>	Loi cantonale sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics
<b>LOPV</b>	Loi cantonale sur l'organisation policière vaudoise
<b>LPR</b>	Loi cantonale sur les procédés de réclame
<b>OCDE</b>	Organisation internationale de coopération et de développement économiques
<b>OFCO</b>	Office de la consommation de l'Etat de Vaud
<b>OIP</b>	Ordonnance fédérale sur l'indication des prix
<b>PCC</b>	Police cantonale du commerce de l'Etat de Vaud
<b>RE-LADB</b>	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
<b>RGP</b>	Règlement général de police de la commune de Villeneuve
<b>RLADB</b>	Règlement d'exécution de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons
<b>SDE</b>	Service de l'emploi de l'Etat de Vaud
<b>SPEI</b>	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 restaurants, 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 les acteurs économiques concernés.

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, ainsi que 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 (art. 3, al. 1, let. i, LIFLP) et sur l'ordonnance fédérale sur l'indication des prix (OIP).

Malgré le nombre de principes 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'hôtellerie 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. 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'hôtellerie 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		
	Autres établissements	Traiteur		
Boissons alcooliques à l'emporter				
Service traiteurs et magasins ne permettant pas la consommation sur place				
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 à la personne physique travaillant dans l'établissement concerné et qui possède un certificat cantonal d'aptitudes pour licence d'établissement. L'autorisation d'exploiter, quant à elle, est délivrée au propriétaire du fonds de commerce. Elle peut ainsi être accordée à une personne physique ou à une personne morale, propriétaire ou titulaire du contrat de bail à loyer ou d'un contrat analogue, qui exploite le fonds de commerce. Ainsi, l'exploitant-e peut notamment être une société anonyme, une société à responsabilité limitée ou une association. Dans une perspective plus large, tant l'exerçant-e que l'exploitant-e sont responsables de la direction en fait de l'établissement, 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'hôtellerie et de la restauration implique l'intervention de nombreux acteurs aux compétences complémentaires et issus de plusieurs niveaux institutionnels<sup>1</sup>. 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 personnes 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 déployées par l'hôtellerie et la 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'argent<sup>2</sup>. 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 des licences demeurent de la compétence exclusive de l'administration cantonale et, plus particulièrement, de la PCC.

Les collaborateur-trice-s de la PCC sont en charge de gérer les dossiers d'établissement. Sur la base des informations qui leur parviennent par différents canaux<sup>3</sup>, ces personnes peuvent prendre différentes 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 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

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 offerts par l'hôtellerie et la restauration. Afin d'atteindre cet objectif, l'Etat s'appuie sur la formation et le perfectionnement professionnels de la branche. 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 GastroVaud<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>4</sup> 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'hôtellerie 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 entre plusieurs niveaux, généralement désignés sous le terme de gouvernance multi-niveaux (Marks, 1992), peut notamment, dans le contexte suisse, être analysé au travers des mécanismes de collaboration et de coordination impliquant la Confédération, les cantons, les districts et les communes. Ce système de gouvernance s'applique 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 législature du Conseil d'Etat, depuis l'acceptation par le peuple de la Constitution du 14 avril 2003. Dans ses différents programmes de législature, 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 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 législature 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 réalisé par la Cour des comptes 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 Villeneuve est-elle exercée de manière performante ?

Sur la base des travaux effectués par la Cour des comptes, 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 Villeneuve est-il conforme au cadre normatif cantonal ?*

---

Pour ce faire, la Cour des comptes examine, pour la commune de Villeneuve, le règlement général 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 qui est généralement connu sous le nom de 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).

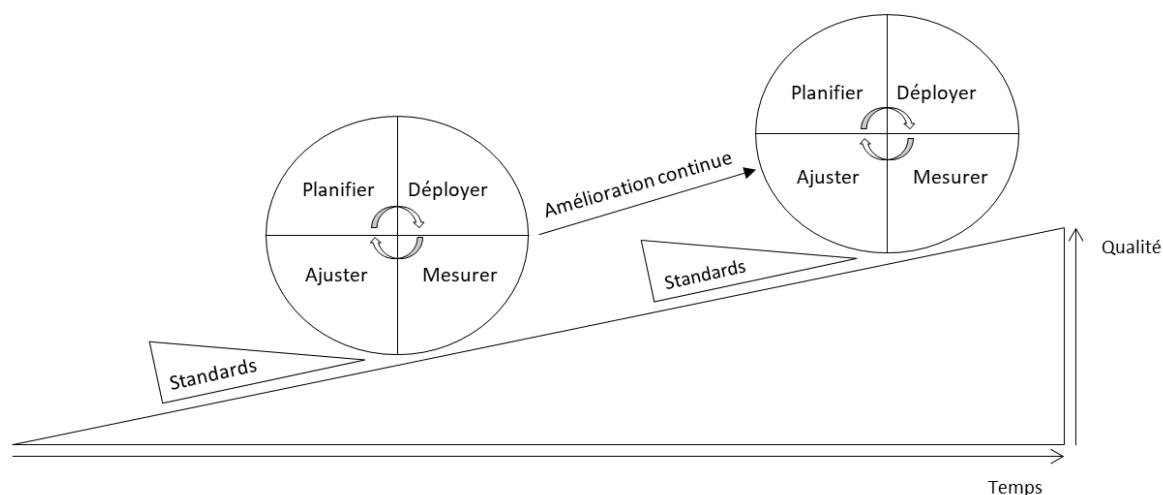


Figure 2 : *Roue de Deming (processus d'amélioration continue)*

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 notamment 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 ce risque, 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 Villeneuve 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 Villeneuve 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 notamment 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 Villeneuve 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 Villeneuve 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 Villeneuve. Plus précisément, l'étendue et la profondeur des informations qui remontent de 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 Villeneuve dans l'accomplissement de sa mission de surveillance de manière appropriée ?*

---

Pour ce faire, la Cour des comptes évalue 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 Villeneuve, 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 Villeneuve qui s'étend sur 3'202 hectares, dont 9 % représentent des surfaces d'habitat et d'infrastructure, compte 5'772 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, (10% des établissements du district d'Aigle). Bien que le nombre d'établissements sis sur la commune de Villeneuve ne soit pas très élevé, cette collectivité publique 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 Villeneuve, la Cour des comptes a analysé 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, représente plus de 66% du total du registre des licences dans le canton de Vaud à fin 2018. Cet audit est dès lors focalisé sur la surveillance des établissements avec et sans alcool permettant la consommation de boissons et/ou de mets sur place. 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, ces 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. Les éventuels constats (dans les six audits réalisés sur les entités mentionnées ci-avant) et recommandations concernant la PCC 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 Villeneuve, 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), de Madame Michèle Oehler ainsi que de Monsieur Allister Keane, chef-fe-s 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 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 de la Police administrative de la commune de Villeneuve ;
- 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 9 mars 2020 a permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les recommandations à Madame Corinne Ingold, syndique de la commune ; Monsieur Dylan Karlen, conseiller municipal en charge du dicastère « Sécurité et population, Signalisation routière, Service du feu, Urbanisme et aménagement du territoire, Télécommunications et informatique, Cultes », et Monsieur Kevin Gaudard, responsable de la Police administrative.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour des comptes le 14 août 2020 puis adressé à la Municipalité de Villeneuve le même jour afin que l'administration communale puisse formuler ses remarques (délai de 21 jours). Ces remarques sont reproduites de la page 64 à 71 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 Jaquero 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 documents et des données requis.

Ces remerciements s'adressent à la municipalité de Villeneuve et tout particulièrement à la syndique ainsi qu'au conseiller municipal responsable de la Police administrative. Ces remerciements s'adressent également au responsable de la Police administrative de la Commune. La Cour des comptes remercie finalement les répondants du poste de gendarmerie de Villeneuve ainsi que le chef et les collaborateur-trice-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 Villeneuve 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 Villeneuve.

#### 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 déployées par la branche de l'hôtellerie et de la restauration, l'art. 47 LADB stipule, plus précisément, 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 personnes mineures, 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 définies au troisième titre de la LADB à ses art. 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 l'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 la licence, 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 interdictions soit respectées.

L'octroi de la licence d'établissement peut être assortie 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 licence dans la gestion de leurs établissements aussi longtemps que ces derniers 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 pour leur 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. 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 distillées ou considérées comme telles est interdite aux jeunes de moins de 18 ans révolus. En outre, l'art. 50 LADB 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 Hours »<sup>5</sup>. En principe, la livraison et la vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées, ainsi que de la bière, sont interdites 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

---

<sup>5</sup> 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 rappelle l'interdiction d'entrée aux mineur-e-s 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 art. 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 pour 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 mesures de police au sens de la LADB et fait donc 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 ainsi que différentes autorisations que les communes ont la compétence d'octroyer.

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 titulaires de licences sont tenu-e-s 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 cependant l'obligation 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 de discothèque et de night-club, 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. 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 de l'exploitant-e de mettre en œuvre l'interdiction de fumer. Il doit 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 des consommateur-trice-s. Elle a trois buts qui sont de veiller à la clarté des prix, d'assurer que les prix soient comparables et d'empêcher des indications de prix fallacieuses. L'obligation d'indiquer les prix prévue par les art. 10 et 11 OIP s'applique également à la restauration et à l'hôtellerie. Les établissements concernés doivent donc disposer de cartes des mets et des boissons bien lisibles et en nombre suffisant. Ces cartes doivent être à la portée des client-e-s ou leur 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 client-e-s ont le droit d'exiger du personnel de l'établissement un compte écrit et détaillé et peuvent demander une quittance après 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 VILLENEUVE

Comme précédemment mentionné, les communes bénéficient de prérogatives législatives. Précisant ou complétant le cadre normatif cantonal en fonction des prérogatives communales, les principales normes édictées par la commune de Villeneuve sont inscrites dans le règlement général de police (RGP) ainsi que dans le document intitulé « Prescriptions et taxes relatives aux établissements publics » (ci-après : *Prescriptions*). L'encadrement des activités soumises à la LADB s'appuie également sur l'ancien règlement sur les émoluments et contributions à percevoir en application de la LADB (Rémol), qui n'est plus en vigueur.

Le RGP de la commune de Villeneuve institue la police administrative qui a pour mission de veiller à la sécurité publique, au respect des bonnes mœurs, à l'observation des dispositions légales et réglementaires, ainsi qu'au maintien de l'ordre, du repos et de la tranquillité publics. Encadrant l'organisation de la police administrative, il traite également de plusieurs sujets parmi lesquels la police du commerce et les établissements soumis à la LADB. Les *Prescriptions*, adoptées par la Municipalité en septembre 2008, traitent notamment des heures d'ouverture et de fermeture des établissements au sens de la LADB, de la procédure applicable aux demandes d'autorisations pour des prolongations d'ouverture ainsi que des conditions relatives à l'exploitation de terrasses. Pour la facturation des émoluments de surveillance de base (voir partie 3.3), le boursier communal se base sur l'ancien règlement sur les émoluments et contributions à percevoir en application de la LADB (art. 15, Rémol).

### 3.1.3. L'ANALYSE DU CADRE NORMATIF COMMUNAL

Les dispositions régissant les activités d'hôtellerie et de restauration sont arrêtées dans les *Prescriptions* conformément à l'art. 134 RGP. L'article premier du texte adopté par la Municipalité délimite son champ d'application. Tous les établissements pourvus de licences pour la vente au détail et la consommation de boissons, ainsi que pour la vente à l'emporter, sont soumis auxdites *Prescriptions*. L'art. 2, quant à lui, fixe l'horaire d'exploitation des établissements sur la base de l'art. 22 LADB. Dans ce cadre, la Municipalité a opéré une distinction entre les établissements de jour et ceux de nuit (dancings, night-clubs et bars d'hôtels). Les établissements de jour peuvent être ouverts au public entre 06h00 et 24h00. Les heures d'ouverture applicables aux dancings, night-clubs et bars d'hôtels ne sont, quant à elles, pas spécifiées dans les *Prescriptions* compte tenu du fait qu'elles font l'objet de conditions fixées lors de la délivrance de la licence sur préavis municipal. La Cour des comptes relève à ce stade que les dancings et bars d'hôtels ne correspondent pas à une des catégories de licence prévues par la LADB. Le recours à une terminologie différente engendre un risque accru d'inégalité de traitement.

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. Dans ce cadre, nous constatons que la Commune ne prévoit pas de double horaire applicable à la vente et au service de boissons alcooliques.

L'art. 9 des *Prescriptions* rappelle les dispositions de l'art. 49 LADB selon lesquelles un établissement ne peut être fermé temporairement ou périodiquement qu'avec l'autorisation de la Municipalité.

Villeneuve utilise la possibilité laissée aux communes d'accorder aux établissements des dérogations aux heures d'exploitation réglementaires. Ainsi, en application de l'art. 5 des *Prescriptions*, les tenancier-ière-s peuvent prendre une heure de prolongation tous les soirs, en les inscrivant préalablement dans un carnet *ad hoc*. Deux prolongations extraordinaires de deux heures peuvent être prises par semaine. Lorsque la Municipalité autorise un-e titulaire de licence à laisser son établissement ouvert après l'heure de fermeture réglementaire, des taxes de prolongation doivent être payées selon le tarif fixé par la Municipalité. Le même article fournit les instructions concernant le carnet *ad hoc* relatif aux permissions de prolongation d'ouverture des établissements et fixe le tarif des taxes encaissées pour la première, respectivement pour la deuxième heure de prolongation. Toutefois, l'art. 6 des *Prescriptions* stipule que le syndic et les conseillers municipaux présents dans l'établissement ont la compétence d'accorder, d'entente avec le responsable, une prolongation à titre gratuit. Ils l'attestent en apposant leur visa sur le carnet *ad hoc*. Cette disposition engendre un risque d'inégalité de traitement en matière de prolongation d'ouverture pour les établissements déployant leurs activités sur le territoire communal.

En application de l'art. 92 RGP, les établissements soumis à la LADB peuvent disposer du trottoir pour l'installation d'une terrasse, après autorisation de la Municipalité. Cette autorisation est accordée moyennant le paiement d'une taxe. Un tarif de CHF 4 par m<sup>2</sup> et par mois est pratiqué par l'administration communale pour l'empiètement sur le domaine public. Ce tarif ne se fonde pas sur un document adopté par la Municipalité.

Concernant les enseignes, le RGP stipule que l'affichage est régi par la LPR et son règlement d'application (art. 97, RGP).

Les *Prescriptions* réglementent 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. Elles introduisent ainsi des obligations en matière de repos public, les dispositions à respecter pour l'exploitation d'une terrasse et fixent les responsabilités en termes de fermeture des établissements.

L'analyse du cadre normatif communal permet de constater que ce dernier ne traite pas explicitement des autres 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 transparente les responsabilités entre les niveaux institutionnels, se conformant ainsi aux recommandations de l'OCDE (2019). En effet, l'ensemble de 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.

### 3.1.4. CONFORMITÉ DU CADRE NORMATIF DE VILLENEUVE ?

**Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que le cadre normatif de la commune de Villeneuve est conforme au cadre normatif cantonal et que les responsabilités entre l'Etat et la Commune sont clairement définies.**

Conformément au cadre normatif cantonal, le règlement général de police (RGP) énumère les mesures de police nécessaires pour maintenir la tranquillité et l'ordre 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 RGP complète le cadre normatif cantonal en fonction des prérogatives communales, notamment en matière d'horaire d'exploitation des établissements et des autorisations en matière d'exploitation de terrasses et d'enseignes.

Plus marginalement, bien qu'il soit conforme au droit de rang supérieur et que les responsabilités de chacun des deux niveaux institutionnels impliqués soient clairement définies, la Cour des comptes relève que le cadre normatif communal présente un élément qui engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements sis sur le territoire communal. En effet, le document intitulé « Prescriptions et taxes relatives aux établissements publics » stipule que le syndic ou les conseillers municipaux présents dans un établissement ont la compétence d'accorder une prolongation à titre gratuit.

## 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. Mais 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 ainsi le pilier central de la transparence.

La présente section a pour objectif d'analyser la façon dont la commune de Villeneuve met en œuvre la surveillance des établissements d'hôtellerie 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, fréquemment représenté au travers de la roue de Deming 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 qui réside dans la planification desdites 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 général de police par l'entremise de sa Police administrative (art. 5, RGP). Le Service de la Police administrative est sous la responsabilité du conseiller municipal en charge du dicastère « Sécurité et population, Signalisation routière, Service du feu, Urbanisme et aménagement du territoire, Télécommunications et informatique, Cultes ». Il a pour tâches principales de veiller à la sécurité publique, en particulier à la protection des personnes et des biens, de veiller au respect des bonnes mœurs, de maintenir la tranquillité et l'ordre publics ainsi que de veiller à l'observation des dispositions légales et réglementaires (art. 9, RGP). En sus de la surveillance des établissements, ce service est chargé d'une multitude de tâches, telles que le contrôle des habitants, les inhumations, les marchés, les objets trouvés, la santé publique, les manifestations, le stationnement et les taxis.

Afin de mieux comprendre l'organisation actuelle de la Police administrative de Villeneuve, il est nécessaire de préciser le contexte particulier qu'a connu ce service ces dernières années. Suite au départ à la retraite d'un collaborateur ayant dirigé le service pendant plus de 30 ans, il y a eu une forte rotation à la tête de la Police administrative. Cette situation peut expliquer, en partie, l'absence de réforme majeure. Suite à la nomination, en juillet 2019, d'un responsable de la Police administrative, la Municipalité a exprimé son souhait de réorganiser le service.

L'effectif de la Police administrative à fin 2019 comprend trois assistants de sécurité publique (ASP) et le responsable de la Police administrative. Ce dernier répond directement au conseiller municipal responsable. Ces quatre personnes cumulent 3.8 EPT, ce qui représentent environ 9% des EPT de l'administration communale.

L'ensemble de l'effectif a suivi la formation d'assistant de sécurité publique (ASP) à l'Académie de police de Savatan. Il est toutefois important de préciser que la LADB n'est pas enseignée durant cette formation. En outre, il n'y a actuellement aucune formation continue en lien avec la LADB pour les membres de la Police administrative de Villeneuve.

Les quatre personnes employées au sein de la Police administrative effectuent de manière transversale l'ensemble des tâches. Elles sont par conséquent chargées d'une large palette de tâches parmi lesquelles la surveillance des établissements soumis à la LADB. L'administration communale n'est pas en mesure de nous indiquer une estimation du temps réel alloué par le service à la surveillance des établissements soumis à la LADB. La Cour des comptes relève que la surveillance générale des établissements ne figure pas explicitement dans le cahier des charges des membres de la Police administrative. Les cahiers des charges des ASP ne mentionnent que les mises à jour des fermetures hebdomadaires et des vacances, la recherche et le classement des bulletins d'hôtel, l'encaissement des taxes liées aux permissions pour prolongation des horaires d'ouverture ainsi que le recensement des établissements et des appareils automatiques.

La commune de Villeneuve ne disposant plus d'un corps de police municipal, la Police administrative travaille en collaboration avec la Gendarmerie cantonale. Le poste situé à Villeneuve déploie ses activités dans les localités de Chessel, Noville, Rennaz, Roche et Villeneuve et compte cinq collaborateur-trice-s. Une patrouille 24h/24 est rattachée au poste de Rennaz. Il n'y a personne spécifiquement assigné à la surveillance des établissements publics et les gendarmes du poste ne bénéficient pas non plus d'une formation spécifique en lien avec la LADB. La Gendarmerie ne procède pas à des contrôles généraux d'établissements sur la commune de Villeneuve, mais elle y intervient néanmoins dans le cadre de sa mission de sécurité publique notamment sur la base des éléments suivants :

- Interventions sur dénonciations, plaintes, ou en cas de problèmes avérés (nuisances sonores, troubles à l'ordre public et au voisinage, bagarres) ;
- Interventions sur requête de la Police administrative ;
- 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, sur les jeux de hasard et autres jeux ainsi que sur le respect des heures d'ouverture des établissements. Il s'agit de risques qui sont particulièrement présents pendant la nuit et qui ne peuvent généralement être traités qu'en cas de suspicion concrète.

Des interventions conjointes impliquant la Gendarmerie et les ASP de la Commune peuvent également avoir lieu. C'est notamment le cas lorsqu'un problème grave survient dans un établissement ou lorsque qu'un niveau de sécurité accru des membres de la Police administrative doit être assuré.



Le conseiller municipal responsable du dicastère en charge de la sécurité et de la population, un membre de la Police administrative ainsi que des représentants de la Gendarmerie se réunissent lors de séances mensuelles préalablement planifiées, notamment dans le but de renforcer leur collaboration. Nous relevons toutefois que ces séances ne font pas l'objet d'un procès-verbal formalisé. Lors de ces échanges, les parties impliquées partagent des informations relatives au thème de la sécurité. Des renseignements sont notamment échangés sur les principales activités déployées par les différents acteurs sécuritaires et les différentes situations qui ont été rencontrées notamment dans les établissements au bénéfice d'une licence LADB. En marge de ces réunions, les ASP et la Gendarmerie ont des échanges informels plusieurs fois par semaine.

### **3.2.1.2. LA PLANIFICATION DES INTERVENTIONS**

Une planification des contrôles permettant de s'assurer de la conformité de l'activité déployée par les établissements soumis à la LADB aux bases légales et réglementaires devrait respecter un certain nombre de critères. Conformément aux bonnes pratiques en vigueur, identifiées notamment 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.

La Police administrative 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 donc 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. L'encaissement des taxes de prolongation se fait tous les quatre mois par un ASP qui visite chaque établissement afin de consulter le contenu des carnets *ad hoc*.

Sur la base des éléments qui précèdent, la Cour des comptes constate que la Police administrative 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. A titre d'exemple, les activités déployées, la réputation ou encore l'historique des établissements (avertissements ou dénonciations antérieurs) ne sont pas pris en compte dans le cadre d'une analyse des risques. 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 LA POLICE ADMINISTRATIVE**

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 (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. Néanmoins, cette base de données ne comprend pas uniquement les établissements soumis à la LADB mais l'ensemble des entreprises sises sur le territoire communal. Cette base de données au format papier est conservée dans des classeurs et alimentée par les membres de la Police administrative, en fonction des informations qui lui sont transmises, notamment par la PCC. C'est sur la base de ces informations que les ASP peuvent 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 informations conservées par la Police administrative dans sa base de données, une réconciliation intégrale<sup>6</sup> des données 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'établissement, 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.

<sup>6</sup> En raison du nombre restreint d'établissements inscrits dans la base de données de la commune de Villeneuve, 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. Sur la base des procédures réalisées, aucun élément particulier ne permet de conclure que le critère d'intégralité n'est pas respecté.
Exactitude	Les données relatives aux établissements sont introduites manuellement. Sur la base des procédures réalisées, le critère d'exactitude apparaît comme respecté.
Uniformité	La base de données de l'administration communale se présente uniquement sous la forme de classeurs comprenant, par entreprise, l'ensemble de la documentation (courrier, etc.). 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 Villeneuve. Les données relatives aux établissements contenues dans les courriers sont ensuite introduites manuellement 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. Dans une perspective plus large, il est important de rappeler que la base de données actuelle ne distingue pas les établissements soumis à la LADB des autres entreprises.

### 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 sont sujets à un certain nombre de critères. Conformément aux bonnes pratiques sur lesquelles s'est notamment appuyée la Cour des comptes de Genève (2010), un document doit notamment permettre à l'administration communale de recenser l'exhaustivité des contrôles effectués. Un tel document doit également permettre de faire une distinction des contrôles ayant donné lieu à une sanction de 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 afin de pouvoir prendre les mesures nécessaires pour améliorer la qualité des activités de surveillance déployées par la Commune.

### 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 par tous les services communaux concernés, dont le Service des travaux et la Police administrative. Cette dernière est compétente pour les aspects légaux et administratifs. La validation du préavis municipal est précédée par une visite *in situ* organisée conjointement par les deux services communaux concernés. 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 représentant un tiers des établissements sis sur la Commune. Le Tableau 3 résume les caractéristiques de l'échantillon des dossiers contrôlés. La composition de cet échantillon comprend deux établissements dont la commune de Villeneuve 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	7	23%	2 (incl. 1 PE*)
Café-bar	1	3%	0
Café-restaurant	15	48%	5 (incl. 1 PE*)
Caveau	1	3%	0
Hôtel	4	14%	1
Night-club	1	3%	1
Tea-room	2	6%	1
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100%</b>	<b>10</b>

\* 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 préalablement par le Service des travaux et la Police administrative. Elle constate néanmoins que pour un des dossiers d'établissement examinés, la licence délivrée par la PCC ne correspond pas aux informations contenues dans le préavis municipal. En effet, la Municipalité n'a pas autorisé la diffusion de musique dans un café-restaurant, alors que la licence de cet établissement stipule que la diffusion de musique est permise. Compte tenu qu'il existe des informations divergentes entre le préavis municipal et la licence, la situation en termes de diffusion de musique pour l'établissement concerné n'est pas

claire. Cette situation est problématique dans le cadre des contrôles qui doivent être réalisés par les employé-e-s de la Commune. Finalement, les procédures d'audit réalisées n'ont pas mis en exergue un traitement différencié lorsque la Commune est propriétaire d'un établissement.

### **3.2.2.2. LES CONTRÔLES DANS LES ÉTABLISSEMENTS EN EXPLOITATION**

Les dénonciations parvenant à la Police administrative et déclenchant un contrôle portent dans la majorité des cas sur les constats suivants :

- Établissements restés ouverts après l'heure de fermeture sans autorisation ;
- Troubles à l'ordre public (nuisances sonores, bagarres, etc.).

Lors d'un contrôle, les éléments suivants font également partie intégrante du cahier des charges des ASP : le recensement des appareils automatiques, la recherche et le classement des bulletins d'hôtels ainsi que la mise à jour des fermetures hebdomadaires et des vacances. La Police administrative procède également à des contrôles en matière d'indication des prix conformément à l'OIP. Les procédés de réclame sont du ressort du bureau technique et ces derniers sont approuvés par la Municipalité.

La Cour des comptes relève que les membres de la Police administrative ne procèdent pas à des contrôles généraux formalisés dans les établissements, par exemple au moyen d'une checklist d'intervention. Conformément au cadre normatif cantonal, la Municipalité est chargée<sup>7</sup> pourtant de s'assurer du respect d'un certain nombre de conditions d'exploitation, dont une liste non exhaustive est présentée dans le Tableau B de l'annexe III. Les interventions effectuées dans les établissements n'étant, dans la plupart des cas, non formalisées, la Municipalité n'est pas à même de déterminer quels contrôles sont effectivement réalisés par les membres de la Police administrative et à quelle périodicité ces contrôles sont réalisés.

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 Police administrative. Nous relevons en particulier que plusieurs dossiers d'établissements examinés contiennent des réserves faisant partie intégrante de la licence. Alors que la Commune est chargée de s'assurer que les établissements ne modifient pas le concept d'exploitation, ce qui pourrait remettre en cause le respect de ces réserves, aucune trace des contrôles y relatifs n'est documentée dans les dossiers d'établissements. Le seul élément qui a pu être examiné par la Cour des comptes porte sur l'annonce, dans les délais, des fermetures temporaires qui ont été communiquées à la Commune en bonne et due forme.

La Police administrative ne tient pas à jour un document recensant l'exhaustivité des contrôles effectués par ses membres. La Cour des comptes relève qu'il n'existe par conséquent aucune vision synthétique, au sein de la Police administrative, 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 la Police administrative laisse apparaître une marge d'amélioration en matière de pilotage. Afin de pouvoir procéder à des statistiques de gestion dans un deuxième temps, il serait judicieux que la Police administrative tienne à jour un tableau répertoriant systématiquement les

---

<sup>7</sup> En application notamment de l'art. 47, LADB ; art. 7, LIFLP ; et art. 66k, LEAE.

établissements dans lesquels des contrôles ont été effectués et à quel moment. Les résultats des contrôles devraient également être aisément identifiables.

### **3.2.2.3. LE TRAITEMENT DES INFRACTIONS CONSTATÉES DANS LES ÉTABLISSEMENTS**

Un contrôle dans un établissement effectué par la Police administrative ou par la Gendarmerie peut avoir des conséquences différentes, en fonction des observations faites :

- En ordre                                      Aucun élément particulier n'est constaté par la Police administrative ou par la Gendarmerie.
- Avertissement oral                        Lorsqu'un ASP observe une infraction mineure, un délai de mise en conformité est impartit au responsable de manière informelle.
- Avertissement écrit                        En cas de récurrence portant sur une infraction mineure avec délai de mise en conformité, l'ASP procède à la rédaction d'un avertissement écrit.
- Rapport de dénonciation                En cas de récurrence après un avertissement écrit, ainsi qu'en cas d'infraction majeure, l'ASP, le cas échéant la Gendarmerie, procède à la rédaction d'un rapport de dénonciation à l'attention de la Commission de police, de la Préfecture ou du Ministère public en fonction des compétences respectives.

Dans l'éventualité où l'intervention dans un établissement débouche sur un avertissement, un délai de mise en conformité est en principe impartit de manière informelle aux titulaires de licences. Une visite ultérieure permet de vérifier si l'établissement s'est mis en conformité. Néanmoins, la Cour des comptes relève que ces inspections de suivi ne sont pas formalisées ni planifiées. Une vision globale des avertissements prononcés à l'encontre des tenancier-ière-s permettrait néanmoins de planifier des inspections de suivi de manière systématique en fonction des établissements concernés, de la disponibilité des collaborateurs ainsi que des délais impartis et d'un objectif fixé pour le traitement des inspections de suivi. Concernant les dénonciations, nous relevons que les rapports de dénonciation qui sont rédigés par la Gendarmerie, qu'ils portent sur une infraction à la LADB ou sur d'autres législations cantonales adressés à la Préfecture, ne font pas l'objet d'un envoi systématique en copie à la Municipalité. La Police administrative classe l'ensemble des avertissements écrits ainsi que les rapports de dénonciation rédigés ou reçus par la Gendarmerie dans le dossier physique de l'établissement, ceux-ci n'étant par conséquent suivis que de manière individuelle pour chaque dossier d'établissement. L'ensemble des suites données à un contrôle ne sont pas répertoriées dans un tableau de suivi permettant de déterminer le nombre d'infractions détectées par année ainsi que la population des établissements concernés.

Les titulaires de licences sont responsables de la fermeture de leurs établissements. En cas d'infraction, cette dernière fait l'objet d'une dénonciation conformément à l'art. 4 du document intitulé « Prescriptions et taxes relatives aux établissements publics ». Cet article définit ainsi les suites à donner à une infraction portant sur les heures limites d'exploitation. Aucune autre disposition issue du règlement de police ou d'autres normes édictées par la Municipalité en matière d'établissements ne fixe les suites qui doivent être données à une infraction au cadre normatif communal ou cantonal constatée dans un établissement. Par conséquent, exception faite pour le non-respect des horaires d'ouverture, la Cour des comptes relève que la Police administrative ne dispose pas d'une directive ni de procédure permettant de juger objectivement du niveau de la

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 restant à traiter. Il comprend également la définition d'objectifs clairs pour le 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 de police. La procédure est régie par la loi sur les contraventions (art. 45, loi sur les communes). En application de 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 les limites de sa compétence.

La Cour des comptes constate que l'art. 7 RGP fait toujours référence à la loi sur les sentences municipales, alors que cette dernière a été abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et remplacée par la LContr du 19 mai 2009. Le règlement doit donc 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 membres de la Police administrative ainsi que par les employé-e-s de l'administration communale qui ont été assermenté-e-s et investi-e-s de ce pouvoir par la Municipalité (art. 10, RGP). Les rapports de dénonciation ainsi dressés par la Police administrative portant sur une infraction au RGP sont adressés à la Commission de police de la commune de Villeneuve. Les rapports de dénonciation établis par la Gendarmerie et portant sur une infraction au RGP sont aussi adressés à la Commission de police par le biais de la Chancellerie de la police cantonale. La Commission de police statue ensuite sur la suite à donner à une contravention et fixe le montant de l'ordonnance pénale. La Commission de police est compétente pour la répression des contraventions par délégation conformément à l'art. 3 al. 2 LContr. Elle est composée du conseiller municipal en charge du dicastère de la Sécurité et population ainsi que d'un secrétariat.

Le délai de traitement des rapports de dénonciation transmis à la Commission de police par la Gendarmerie ou la Police administrative est généralement d'une semaine dès réception.

Il résulte de l'examen de l'échantillon de dossiers (voir partie 3.2.2.1) qu'aucun établissement n'a fait l'objet d'un rapport de dénonciation de la part des ASP ou de la Gendarmerie en lien avec l'exploitation ou d'un acte délictueux portant sur une infraction au RGP. La vérification du traitement conformément aux objectifs fixés et à l'égalité de traitement entre les administré-e-s s'avère dès lors impossible.

Tout recours contre les sentences municipales est recevable auprès de la Commission de police dans le cadre du droit d'être entendu. La voie de recours contre les décisions de la Commission de police est le Tribunal de police. Aucun recours n'a été reçu auprès de la 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 la Police administrative, qui sont adressés directement à la Préfecture.

### **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 dus, 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 art. 19, al. 1, LEAE).

Le RGP de la commune de Villeneuve ne prévoit pas expressément la possibilité pour la Municipalité de recourir à une procédure administrative. Une éventuelle décision par les membres de la Police administrative est susceptible de recours auprès de la Municipalité, conformément à la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) (art. 14, RGP). Un droit de recours contre la décision de la Municipalité existe auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

Dans le cadre de la procédure administrative, la municipalité de Villeneuve procède en premier lieu à un avertissement écrit adressé au titulaire de licence. En cas de récidive, les autorisations accordées sont rétrogradées ou limitées. Entre 2011 et 2018, la Municipalité a procédé à deux reprises à une réduction de l'horaire d'exploitation de deux établissements à la suite d'avertissements écrits. L'un d'entre eux, frappé par une mesure administrative, fait partie de l'échantillon de dossiers sélectionnés par la Cour des comptes. Les plaintes reçues par la Municipalité portant sur des nuisances sonores ont donné lieu à une mise en garde avec avertissement écrit. Une récidive a débouché sur une mesure administrative. Cette dernière était un abaissement de l'horaire de fermeture de l'établissement.



### 3.2.3. LA MESURE DU TRAVAIL RÉALISÉ

S'appuyant sur les principes fondamentaux mis en exergue dans le cadre du processus d'amélioration continue de la qualité, la troisième étape de la roue de Deming préconise que la planification ainsi que le déploiement des activités de surveillance soient 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 clés 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 la Police administrative ne procède pas au calcul d'indicateurs préalablement définis en fonction des activités déployées. La Police administrative ne formalise pas les contrôles effectués dans les établissements. Elle 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. Elle 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 précise.

La Police administrative ne formalise pas systématiquement les suites qui sont données aux contrôles effectués dans les établissements. Il n'a en outre aucune vision synthétique de l'ensemble des avertissements prononcés à l'encontre des tenancier-ière-s ainsi que des dénonciations dressées par la Police administrative ou par la Gendarmerie. Un taux d'infraction en fonction du nombre de contrôles et du nombre d'établissements soumis à la LADB ne peut dès lors pas être calculé. Une telle statistique permettrait néanmoins de piloter la planification ainsi que la réalisation des activités de surveillance en fonction de l'évolution du nombre et du type d'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 fiables, pour ensuite mesurer la performance des activités déployées, aucun indicateur mesurant le travail réalisé ne peut actuellement être établi par la Police administrative. Cette situation empêche également toute communication des activités effectivement 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, les indicateurs (sous-section 3.2.3) pourraient être comparés avec les valeurs cibles définies lors de l'étape de planification (sous-section 3.2.1), conformément au modèle de la roue de Deming.

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 la Police administrative 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 la mise en œuvre des activités de surveillance. En d'autres termes, il n'est pas possible de mesurer le degré d'atteinte des objectifs de contrôle. La pertinence de l'utilisation des ressources ne peut pas non plus être appréciée. En effet, la Police administrative 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 la 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 de Villeneuve ne produit pas l'information nécessaire à l'évaluation de sa performance 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 restauration. Par conséquent, la Commune n'est pas en mesure de publier les éléments nécessaires aux citoyen-ne-s et aux autres parties prenantes pour évaluer avec exactitude la performance de l'action publique.

En raison de l'absence d'informations publiquement disponibles, à l'exception des comptes communaux ainsi que du rapport de gestion annuel, qui n'aborde pas spécifiquement les activités déployées par la Police administrative, il n'est à l'heure actuelle pas possible pour les citoyen-ne-s et les autres parties prenantes d'évaluer la performance de la Commune et la capacité de cette dernière à s'améliorer.

### 3.2.6. PILOTAGE DE LA SURVEILLANCE À VILLENEUVE ?

**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 l'ajustement de la surveillance) présente des opportunités de perfectionnement.

En ce qui concerne la planification des activités de surveillance, ces dernières ne figurent pas explicitement dans le cahier des charges des membres de la Police administrative. Le service communal ne connaît pas le temps réel alloué à la surveillance des établissements soumis à la LADB. En outre, la Police administrative ne procède pas à une planification formalisée et adéquate des contrôles. Plus marginalement, la base de données de la Commune ne distingue pas les établissements soumis à la LADB des autres entreprises. Cette situation apparaît problématique compte tenu des obligations de la Commune en termes de surveillance des établissements au bénéfice d'une licence LADB.

Au niveau du déploiement des activités de surveillance, la Police administrative ne procède pas à des contrôles généraux, planifiés et formalisés, dans les établissements soumis à la LADB. Elle 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, la Police administrative n'a fixé ni indicateur de performance, ni valeur cible. L'administration communale ne procède pas au calcul d'indicateurs en fonction des activités effectivement déployées durant la période sous revue. En l'absence d'une vision consolidée des contrôles effectués et des suites qui y sont données, elle 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 la Police administrative 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 vérifier 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 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 publiques qui peuvent être 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. Les contributions causales 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*)<sup>8</sup>.

La légalité est le premier principe que les collectivités publiques sont amenées à respecter lorsqu'elles définissent leurs politiques de financement par prélèvements directs auprès des établissements. Ce principe, qui ne concerne pas directement le montant des émoluments, requiert que la perception de contributions publiques 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 et qui, par conséquent, peut être généralement 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

---

<sup>8</sup> Les impôts ne sont pas soumis aux principes de l'équivalence des prestations et de couverture des coûts.

définis par le législatif communal dans une base légale formelle. Une violation de ces principes confère alors un caractère d'impôt déguisé à l'émolument qui devient, par conséquent, illégal.

L'équivalence des prestations est, quant à elle, le deuxième principe sur lequel s'appuie le législateur suisse 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 les 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 une politique de financement comprenant des contributions causales (*Surveillance des Prix, 2018*). Selon ce principe, le montant des émoluments et taxes perçus ne doit pas dépasser, ou seulement dans une mesure minime, 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. Ainsi, le produit total des émoluments ne saurait 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 de l'hôtellerie et de la restauration s'appuie principalement sur la facturation d'émoluments et taxes, l'administration communale est tenue de respecter ces différents principes lorsqu'elle définit sa politique de financement.

### **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 aux administré-e-s différents types d'émoluments et de 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 des taxes est fixé par la commune de Villeneuve (voir Tableau 4) :

Emoluments perçus par Villeneuve	Base de calcul	Tarif (en CHF)
Emoluments annuels 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	n/a	
Taxe d'ouverture anticipée ou de prolongation d'ouverture	Prolongation d'ouverture	1 <sup>ère</sup> heure: CHF 10 2 <sup>ème</sup> heure: CHF 15
Taxes pour l'installation de terrasses	Empiètement sur le domaine public	Par m <sup>2</sup> et par mois : CHF 4

Tableau 4 : *Tarifs des contributions causales pour la commune de Villeneuve*

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 annuels de surveillance de base, il est intéressant de relever que les tarifs pratiqués par Villeneuve pour ses émoluments 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 auprès de 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 sous-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, sur lesquels s'appuie le législateur suisse pour encadrer le financement des collectivités locales par des contributions causales, 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 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%, notamment pour éviter le développement d'impôts déguisés.

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 trois 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 ;
- **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 5 ci-après propose une vision synthétique des trois groupes d'émoluments pour les années 2016 à 2018.



Catégorie de contributions causales		2016	2017	2018
Émoluments de surveillance	Licence particulière	300	300	300
	Buvette	700	700	700
	Hôtel	1'500	1'500	1'500
	Café-restaurant	5'400	5'100	4'800
	Night-club	1'000	1'000	1'000
	Tea-room	200	200	200
	Traiteur	300	300	300
	Café-bar	300	300	300
Autres taxes (heures d'ouverture et domaine public)		9'000	9'000	9'000
Estimation du montant total des taxes et émoluments		18'700	18'400	18'100

Tableau 5 : *Estimation des revenus pour la période 2016-2018*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Sur la base des estimations réalisées dans le Tableau 5, le montant total des émoluments communaux en lien avec la LADB oscillent entre CHF 18'100 et CHF 18'700 pour la période sous revue. En outre, le Tableau 5 suggère l'existence d'une tendance baissière qui s'explique, en partie, par la baisse du nombre de licences appartenant à la catégorie « Café-restaurant ».

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. Ainsi, afin d'évaluer les coûts directs et indirects d'un membre de la Police administrative réalisant des tâches en lien avec la surveillance des établissements soumis à la LADB, les charges qui sont spécifiques à d'autres activités (« Constats de décès », « Protection-circulation » et « Réforme policière ») sont déduites des données comptables. En d'autres termes, seules les charges liées à la LADB et celles reflétant le travail administratif des employé-e-s sont prises en compte. Le Tableau 6, sur la base des données comptables, 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 6 permet de constater que les charges totales de la Police administrative, diminuées des éléments sans lien avec la surveillance des établissements soumis à la LADB mais augmentées des charges administratives, oscillent entre CHF 476'541 et CHF 569'264. En se fondant sur le nombre d'EPT travaillant pour la Police administrative, l'estimation du coût complet d'une personne (incl. charges sociales, équipements et locaux) se situe entre CHF 125'406 et CHF 149'806, pour la période sous revue.

Catégorie de charges	2016	2017	2018
Charges totales de la police communale	1'033'939	1'029'208	1'000'012
- Constats de décès	-3'051	-2'987	-3'047
- Protection-circulation	-2'601	-2'001	-2'412
- Réforme policière	-551'746	-454'956	-475'902
Charges totales après retraitements	476'541	569'264	518'651
Nombre d'EPT	380%	380%	380%
Coût complet par EPT	125'406	149'806	136'487

Tableau 6 : *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 EPT qui devraient avoir été attribuées à la surveillance des établissements soumis à la LADB pour que le montant des contributions causales facturées respecte les principes de performance et de couverture des coûts. Pour ce faire, les revenus présentés dans le Tableau 5 sont divisés par les charges introduites dans le Tableau 6. Le Tableau 7 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, le montant des émoluments dus à l'administration communale implique qu'une proportion oscillant entre 12% et 15% d'un EPT devrait être attribué à la surveillance des établissements soumis à la LADB pour que les principes de performance et de couverture des coûts soient respectés, soit 0.5 à 1 jour par semaine (Tableau 7<sup>9</sup>).

Calcul du niveau de ressources requis	2016	2017	2018
Estimation du montant total des taxes et émoluments (Tableau 5)	18'700	18'400	18'100
Coût complet par EPT (Tableau 6)	125'406	149'806	136'487
Estimation du nombre d'EPT requis selon la Cour des comptes	15%	12%	13%
Estimation du temps par semaine requis selon la Cour des comptes	6 heures	5 heures	5 heures

Tableau 7 : *Estimation du nombre d'EPT optimal*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

L'administration communale ne possédant pas les informations nécessaires pour estimer le temps effectivement alloué par ses employé-e-s à l'activité de surveillance, la Cour des comptes ne peut conclure quant au respect des principes de performance et de couverture des coûts. Par conséquent, il n'est également pas possible d'estimer si les tarifs appliqués par la commune de Villeneuve sont appropriés. Toutefois, l'analyse réalisée par la Cour des comptes propose à l'administration communale une approche permettant de vérifier le respect du principe de couverture des coûts.

### 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

<sup>9</sup> 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.

jurisprudence et de l'art. 4<sup>10</sup> de la loi sur les impôts communaux (LCom), le cercle des assujettis, l'objet et la base de calcul des émoluments doivent au minimum 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 soit respecté et que celui de couverture des coûts soit contrôlé.

En vertu de l'art. 6 du règlement général de police (RGP), la Municipalité édicte les dispositions réglementaires nécessaires à l'exécution dudit règlement. Elle établit également les tarifs, les taxes et les émoluments, notamment pour les autorisations prévues par le RGP. En d'autres termes, la Municipalité ne peut introduire des contributions causales que si ces dernières prennent appui sur des dispositions explicites du RGP. Ainsi, compte tenu que le RGP ne traite pas explicitement des émoluments de surveillance de base, le Conseil communal ne délègue pas la détermination des tarifs à la Municipalité. Toutefois, l'administration communale prélève des émoluments de surveillance de base. Les tarifs y relatifs se basent sur l'ancien règlement sur les émoluments et contributions à percevoir en application de la LADB (art. 15 Rémol). Dès lors, le principe de légalité n'est pas respecté. La Cour des comptes relève en outre que cette ancienne base réglementaire ne prend pas en compte la catégorie d'établissement « Buvette », alors même que ces dernières sont soumises au paiement d'un émolument de surveillance de base de CHF 100 par année.

Le RGP ne traite pas non plus des taxes pour la prolongation des horaires d'ouverture de manière explicite. Par conséquent, le Conseil communal n'a pas délégué la détermination des tarifs y relatifs à la Municipalité. Néanmoins, sur la base de l'art. 134 RGP, qui stipule que la Municipalité fait appliquer les prescriptions relatives aux établissements soumis à la LADB et arrête les taxes, cette dernière a adopté le document intitulé « Prescriptions et taxes relatives aux établissements publics » (ci-après : *Prescriptions*). L'art. 5 de ces *Prescriptions* stipulent que, lorsque la Municipalité autorise un-e titulaire de licence à laisser son établissement ouvert après l'heure de fermeture réglementaire, des taxes de prolongation doivent être payées selon le tarif fixé par la Municipalité. Ces mêmes *Prescriptions* déterminent les tarifs applicables aux prolongations d'ouverture. Dès lors, compte tenu du fait que les *Prescriptions* ont été adoptées par la Municipalité, et non par le Conseil communal, le principe de légalité n'est pas non plus respecté dans le cadre des taxes relatives aux prolongations des horaires d'ouverture des établissements. Cette conclusion prévaut même si les *Prescriptions* en question ont été approuvées par le Conseil communal. En effet, selon la jurisprudence, le risque est dans un tel cas que le parlement communal n'exerce pas pleinement sa liberté d'appréciation comme il le ferait dans le cadre d'une procédure réglementaire ordinaire, s'épargnant en principe d'une étude approfondie de la législation tout en étant tenté de ménager le pouvoir du gouvernement (Pichonnaz, 2014).

En ce qui concerne l'utilisation du domaine public, l'art. 92 du RGP énonce que les établissements soumis à la LADB peuvent disposer du trottoir pour l'installation d'une terrasse après autorisation de

---

<sup>10</sup> 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.

la Municipalité. Ces autorisations sont accordées 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. 92 RGP, l'art. 6 RGP s'applique. Ce dernier énonce que la Municipalité établit les tarifs, les taxes et les émoluments, notamment pour les autorisations prévues par le règlement. Néanmoins, il est à relever que le tarif de CHF 4 par m<sup>2</sup> et par mois appliqué pour l'empiètement sur le domaine public ne se fonde pas sur un document adopté par la Municipalité. Bien qu'il existe une base légale formelle dans ce cas de figure, le principe de légalité n'est pas respecté compte tenu du fait que le respect du principe de couverture des coûts n'est pas contrôlé.

### 3.3.4. ADÉQUATION DES TAXES ET ÉMOLUMENTS À VILLENEUVE ?

**Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que les émoluments et taxes encaissés par la commune de Villeneuve 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.

En ce qui concerne le principe de couverture des coûts, les estimations réalisées par la Cour des comptes ne permettent pas de déterminer si la politique de financement de la Commune est performante. Cette situation s'explique par l'impossibilité pour la Municipalité d'estimer, à l'heure actuelle, le temps effectivement passé par ses employé-e-s à réaliser leurs activités en lien avec la surveillance des établissements soumis à la LADB.

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 pas respecté. Les émoluments de surveillance de base, les taxes de prolongation des horaires d'ouverture ainsi que les taxes en lien avec l'utilisation du domaine public n'ont pas de base légale formelle.

### 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, ou 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 8 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 8 : *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).

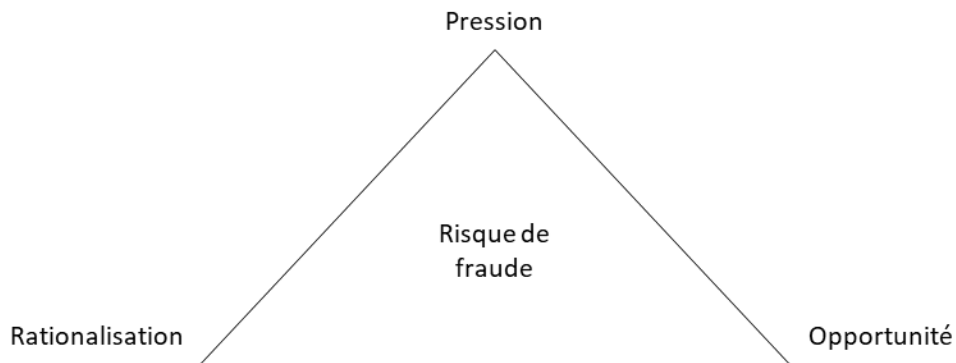


Figure 3 : Triangle de la fraude  
Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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 comme ambition 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 que les employé-e-s concerné-e-s 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 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 » (OCDE, 2003 : 3).

### **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 en Suisse. Par conséquent, en raison de leur taille limitée et de leur population parfois peu

nombreuse, les communes vaudoises et leurs employé-e-s sont particulièrement exposés au risque de conflits d'intérêts.

Au sein de l'administration communale de Villeneuve, ce risque est encadré par une série de normes. Plus précisément, le statut du personnel communal prévoit que les membres de l'administration communale doivent accomplir leur travail en personne avec diligence, conscience et fidélité (art. 18, statut du personnel communal). Elles ou ils doivent plus particulièrement respecter les intérêts de la Commune et s'abstenir de porter préjudice à cette dernière (art. 18, statut du personnel communal), ainsi que, par leur attitude en service et hors service, se montrer dignes de la considération et de la confiance attachée à leur situation officielle (art. 19, statut du personnel communal). Ces différentes exigences en lien avec la problématique de la gestion des conflits d'intérêts sont notamment concrétisées par des normes spécifiques dans le cadre des 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 statut du personnel communal qui énonce qu'il est interdit de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre, pour soi ou pour autrui, des dons ou autres avantages et d'accepter ceux qui pourraient compromettre l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions (art. 20, lit. a, statut du personnel communal). En outre, il est interdit de prendre un intérêt pécuniaire direct ou indirect aux fournitures, soumissions et ouvrages faits pour le compte de la Commune (art. 20, lit. b, statut du personnel communal).

### **Activités accessoires**

Le statut du personnel communal énonce que les collaborateur-trice-s ne peuvent pas se livrer à des occupations accessoires qui seraient incompatibles avec leur situation officielle ou les devoirs de leur charge, qui nuiraient à l'exercice de leurs fonctions ou qui constitueraient un cumul ou une concurrence jugés inadmissibles par la Municipalité (art. 24, statut du personnel communal). Dans l'éventualité où un-e employé-e désirerait exercer une activité accessoire régulière et lucrative, une autorisation préalable doit être demandée à la Municipalité (art. 24, statut du personnel communal).

### **Charges publiques**

Proche de la thématique des activités accessoires, l'acceptation de charges publiques est également régulée par le statut du personnel communal. Ainsi, avant d'accepter une charge publique non obligatoire, les collaborateur-trice-s de la commune de Villeneuve doivent avertir la Municipalité qui ne peut s'y opposer que pour des motifs tenant à la bonne marche du service (art. 31, statut du personnel communal).



## Secret de fonction

Les employé-e-s sont formellement tenu-e-s de garder le secret le plus absolu sur toutes les affaires du service (art. 21, statut du personnel communal). Il est notamment interdit de disposer ou de conserver, sur quelque forme de support que ce soit, des documents de l'administration établis par elles ou eux ou par d'autres (art. 21, statut du personnel communal). Ces obligations demeurent applicables même après la cessation des fonctions.

## Sanctions

Le statut du personnel communal relève que la Municipalité peut prononcer une sanction disciplinaire à l'encontre d'un-e employé-e qui enfreint ses devoirs de service, soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence (art. 71, statut du personnel communal). Les peines disciplinaires qui peuvent être prononcées sont le blâme écrit, le blocage de traitement (indexation ou augmentation réelle) pendant une année et le déplacement dans une autre fonction. Ces différentes peines ne peuvent pas être cumulées, à l'exception du blâme écrit. Elles peuvent cependant être accompagnées d'un avertissement ou d'une menace de renvoi. Le statut du personnel communal relève également qu'en cas de dommages causés à des tiers, la loi vaudoise sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA) s'applique. Cette dernière énonce également que les employé-e-s qui, illicitement ou par une violation des devoirs de service, causent un dommage à une corporation communale sont tenu-e-s de réparation, si elles ou ils ont agi intentionnellement, par négligence ou imprudence graves. Compte tenu du fait que les corporations communales répondent du dommage que leurs employé-e-s causent à des tiers de manière illicite, elles ont le droit de recourir contre les personnes concernées lorsque qu'elles ont dû réparer un dommage causé à un tiers. Chaque personne répond envers la corporation publique pour une part proportionnée à sa faute. Les dispositions du code des obligations relatives aux obligations résultant d'actes illicites sont, au surplus, applicables par analogie à titre de droit cantonal. Finalement, le statut du personnel communal encadre la fin ordinaire des relations de travail (art. 13, statut du personnel communal). Il est également précisé que la Municipalité peut résilier immédiatement et en tout temps le contrat de travail pour de justes motifs (art. 14, statut du personnel communal). Ces derniers comprennent notamment les fautes graves ou toutes circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger la continuation des rapports de travail. Une résiliation pour de justes motifs doit, sous réserve des situations qui justifient une résiliation avec effet immédiat, être précédée d'un avertissement adressé par la Municipalité à la personne concernée (art. 14, statut du personnel communal).

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

La Police administrative est chargée de la surveillance des établissements soumis à la LADB dans une commune dont le nombre d'habitants et la surface d'habitat et d'infrastructure sont relativement importants au sein du canton de Vaud. Par conséquent, le risque relatif de conflits d'intérêts est relativement limité. 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 et transmettent alors le dossier concerné à une autre personne. Cette approche se fonde sur l'hypothèse d'une prise de conscience du niveau de risque auquel ils ou elles sont confronté-e-s. 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 de la Police administrative 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 les autres avantages, le cadre normatif de la Commune interdit formellement, d'accepter ou de se faire promettre, pour soi ou pour autrui, des dons ou autres avantages et d'accepter ceux qui pourraient compromettre l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, la Municipalité interdit les dons et avantages quel que soit leurs montants. Cette approche permet de réduire le risque de conflits d'intérêts de manière significative.

Dans le cadre de la thématique des activités accessoires, la Commune pourrait délimiter plus précisément la notion d'« accessoire ». Elle pourrait notamment mentionner de manière plus explicite que ces dernières concernent les activités rémunérées ou non rémunérées.

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 les employé-e-s peuvent se référer dans le cadre de leurs activités quotidiennes. Un tel document pourrait également illustrer l'application des différents principes directeurs retenus par la Municipalité.

### 3.4.4. GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS À VILLENEUVE ?

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

La gestion des conflits d'intérêts est encadrée par une série de normes applicables à l'ensemble des employé-e-s 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 présente des marges d'amélioration. A titre d'exemple, les normes en vigueur ne prévoient actuellement pas que les collaborateur-trice-s de la Commune 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.

## 3.5. LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA PCC

Cette section traite des informations transmises par la commune de Villeneuve 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 Villeneuve. 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.

Conformément à l'art. 4 des *Prescriptions* édictées par la commune de Villeneuve, une copie des rapports de dénonciation dressés par les membres de la Police administrative doit être transmise à la PCC. Nous relevons toutefois que pour l'échantillon de dossiers sous revue (voir partie 3.2.2.1), la Police administrative n'a pas établi de rapport de dénonciation en lien avec un établissement sis sur le territoire communal. Dès lors, une procédure d'audit portant sur la vérification du signalement correct des rapports de dénonciation dressés par les ASP s'avère impossible.

En outre, 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 Villeneuve, il est apparu que pour l'échantillon des dix dossiers LADB, la Commission de police n'a pas reçu de rapport de dénonciation portant sur une infraction au RGP en lien avec l'exploitation d'un établissement. Dès lors, une procédure d'audit portant sur la vérification du signalement correct des sentences municipales s'avère également impossible.

La Municipalité est aussi chargée d'informer la PCC de toute délivrance d'une autorisation pour diffusion de musique. La Cour des comptes a pu vérifier, au travers de l'analyse de l'échantillon précédemment évoqué, que pour toute diffusion de musique autorisée dans un établissement, la PCC avait bien été informée au travers du préavis municipal dans le cadre de la demande de licence.

En ce qui concerne les procédures administratives, la Municipalité a procédé à deux reprises à une réduction des horaires d'exploitation de deux établissements à la suite d'avertissements écrits. Un des établissements frappés par une mesure administrative fait partie de l'échantillon de dossiers d'établissements sélectionné par la Cour des comptes. Les plaintes reçues par la Municipalité portant sur des nuisances sonores ont donné lieu à une mise en garde avec avertissement écrit. Une récurrence de l'établissement a débouché sur une mesure administrative prenant la forme d'un abaissement de l'horaire de fermeture de l'établissement. Sur la base des procédures d'audit effectuées, il est apparu que, dans le cadre des procédures administratives, la Commune a transmis les informations pertinentes à la PCC.

Néanmoins, il est nécessaire de relever que l'administration communale de Villeneuve 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 auprès des 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 VILLENEUVE À LA PCC ?

**Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que la commune de Villeneuve 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 dix dossiers d'établissements soumis à la LADB, la Cour des comptes n'a pas identifié d'éléments qui suggéreraient que les informations légalement requises ne soient pas transmises par la Commune à la PCC.

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 Villeneuve.

### **Remarque importante**

*Bien qu'elle concerne principalement la PCC, cette 6<sup>ème</sup> section est présentée dans le présent 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<sup>ème</sup> 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 déployées par la branche de l'hôtellerie et la 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 communes ces dernières années. Plus spécifiquement, elle met à disposition des administrations communales, 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 Villeneuve un certain nombre de directives et aide-mémoires dans le but de faciliter aux employé-e-s de l'administration communale 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 une vision synthétique du contenu de l'art. 51 LADB qui fixe les âges et conditions d'accès aux établissements. Finalement, la PCC propose aux personnes en charge du contrôle des établissements soumis à la LADB une fiche d'inspection LADB- LEAE- LIFLP résumant les conditions d'exploitation à respecter et qui permet, par conséquent, de les contrôler lors d'une intervention. En marge des éléments précédemment évoqués, la PCC peut informer les communes sur de nouvelles interprétations de la loi (jurisprudence) par le biais de communications ou circulaires. Il faut toutefois relever que les directives et aide-mémoires susmentionnés 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 un établissement 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-e titulaire de licence. La Police administrative de la commune de Villeneuve n'a toutefois bénéficié d'aucune formation de ce type.

En marge des formations dispensées, la PCC met également à disposition des communes ses compétences juridiques. Les employé-e-s de l'administration communale 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 Villeneuve 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 à ses responsabilités. 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 réels de Villeneuve.

Par ailleurs, la PCC devrait chercher à renforcer les aptitudes des employé-e-s de la commune de Villeneuve 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 l'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 efficiente. 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 VILLENEUVE ?

**La PCC fournit un support insuffisant à l'administration communale de Villeneuve pour que cette dernière accomplisse sa mission de surveillance de manière appropriée.**

La PCC offre un 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 Villeneuve 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 en matière de capacités. 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 Villeneuve 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 n'a formulé ni constat ni recommandation adressés à la Commune pour la section 3.1 du rapport.

### 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 :

<b>Constat n° 1</b>		
La Cour des comptes constate qu'aucun-e employé-e de la commune de Villeneuve n'est contractuellement responsable de la surveillance des établissements soumis à la LADB.		
En outre, il n'existe aucune planification formalisée des contrôles. Par conséquent, il n'y a aucun objectif de contrôle préalablement fixé.		
<b>Recommandation n° 1</b>		
La Cour des comptes recommande à la municipalité de Villeneuve d'attribuer contractuellement la responsabilité de la surveillance des établissements soumis à la LADB à un-e employé-e de la Commune. Cette responsabilité inclut une planification des tâches à effectuer durant l'année.		
<b>Position de l'audité</b>		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

### Constat n° 2

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.

Les outils de contrôle à disposition de l'administration communale s'avèrent insuffisants.

### Recommandation n° 2

La Cour des comptes recommande à la municipalité de Villeneuve 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) :

**Constat n° 3**

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° 3**

La Cour des comptes recommande à la municipalité de Villeneuve 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) :

**Constat n° 4**

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, l'employé-e de la Commune dernier 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° 4**

La Cour des comptes recommande à la municipalité de Villeneuve de mettre en place des principes directeurs permettant de déterminer le niveau de gravité pour tous les types d'infraction au niveau communal et, par conséquent, les suites à donner à ces derniers.

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 :

<b>Constat n° 5</b>		
<p>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.</p> <p>En outre, le principe de légalité s'avère être non respecté.</p>		
<b>Recommandation n° 5</b>		
<p>La Cour des comptes recommande à la municipalité de Villeneuve de s'assurer périodiquement que sa politique de financement soit conforme aux principes légaux et de performance.</p> <p>En outre, la Municipalité devrait s'assurer que l'ensemble des contributions causales (émoluments et taxes) soient prévues dans une base légale formelle.</p>		
<b>Position de l'audité</b>		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

## 4.4. 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 :

<b>Constat n° 6</b>		
<p>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. Il s'agit notamment d'une obligation de récusation formelle des employé-e-s impliqué-e-s dans un conflit d'intérêts.</p> <p>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.</p>		
<b>Recommandation n° 6a</b>		
<p>La Cour des comptes recommande à la municipalité de Villeneuve 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.</p>		
<b>Position de l'audité</b>		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		
<b>Recommandation n° 6b</b>		
<p>La Cour des comptes recommande que le personnel communal soit sensibilisé à la thématique des conflits d'intérêts, par exemple, au travers de formations.</p>		
<b>Position de l'audité</b>		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

## **4.5. LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA PCC**

La Cour des comptes n'a formulé ni constat ni recommandation adressés à la Commune pour la section 3.5 du rapport.

## **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



COUR DES COMPTES  
M. Guy-Philippe BOLAY  
Président  
Rue de Langallerie 11  
1014 LAUSANNE

Villeneuve, le 4 septembre 2020/YCX/cpv

### **Surveillance des établissements d'hébergement et de restauration : projet de rapport**

Monsieur le Président,

Votre courrier du 14 août 2020 nous est bien parvenu et son contenu a retenu notre meilleure attention.

Nous vous confirmons que la Municipalité n'a pas de remarque à formuler quant à la version finale de votre rapport d'audit sur la surveillance des établissements publics mis en consultation et demeure consciente des lacunes observées dans le cadre de votre audit.

La Municipalité vous remercie pour la grande qualité de votre travail et compte tirer profit des enseignements qui en découlent, dans le cadre du processus de réorganisation de la Police administrative actuellement en cours.

Vous souhaitant bonne réception de ces lignes, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Au nom de la Municipalité :  
La Syndique : Le Secrétaire :

 C. Ingold   Y. Cheseaux

## LES ANNEXES

Annexe I : Détails des informations collectées et analysées pour l'audit.....	73
Annexe II : Une vision synthétique des différentes activités autorisées en fonction de la licence d'établissement délivrée .....	76
Annexe III : Les tâches de compétence communale conformément aux bases légalles cantonales.....	77
Annexe IV : Les références .....	82
Annexe V : La Cour des comptes en bref .....	84

## ANNEXE I : DÉTAILS DES 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

L'équipe d'audit s'est référée aux textes législatifs et réglementaires suivants afin d'évaluer la conformité légale et réglementaire du cadre normatif communal :

#### Au niveau fédéral

- Ordonnance fédérale sur l'indication des prix (OIP) du 11 décembre 1978 (état le 1<sup>er</sup> janvier 2019) ;
- Loi fédérale sur l'alcool (LAlc) du 21 juin 1932 (état le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> mai 2017) ;
- Ordonnance fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs) du 16 décembre 2016 (état le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2007).

#### Au niveau cantonal

- Loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB) du 26 mars 2002 (état le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2018) ;
- Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956 (état le 1<sup>er</sup> septembre 2018) ;
- Loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) du 31 mai 2005 (état le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> juillet 2018) ;
- Loi sur l'emploi (LEmp) du 5 juillet 2005 (état le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> juillet 2009 (état le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> juillet 2007).

### **Au niveau communal**

- Règlement général de police de la commune de Villeneuve du 5 février 2013 ;
- Prescriptions et taxes relatives aux établissements publics (septembre 2008) ;
- Statut du personnel communal de la commune de Villeneuve (mars 2016).

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

- Entretiens avec la syndique de la commune de Villeneuve ;
- Entretiens avec le conseiller municipal en charge du dicastère de la Sécurité et population de la commune de Villeneuve ;
- Entretiens avec le responsable de la Police administrative de la commune de Villeneuve ;
- Entretien avec la gendarmerie du poste de Villeneuve ;
- 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 ;
- Entretien avec la préfète du district d'Aigle.

#### ➤ **L'examen de la documentation de la Police administrative de la commune de Villeneuve**

- Organigramme de la Police administrative de la commune de Villeneuve, état au 24.09.2019 ;
- Répertoire des établissements publics présents sur le territoire communal ;
- Liste des établissements dont la Commune est propriétaire ;
- Cahier des charges des assistant(e)s de sécurité publique (ASP) à la Police administrative de la commune de Villeneuve ;
- Comptes 2015-2018 de la commune de Villeneuve.

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

- Extraits 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 Villeneuve.
- **L'examen d'un échantillon de dossiers d'établissements**
  - 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?
	1.2	Affichage de la licence	La licence est-elle affichée en évidence dans les locaux accessibles à la clientèle?
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?
3. Prêt ou location de licences/ Mise à disposition de locaux	3.1	Prêt ou location de la licence	Les personnes physiques responsables de l'établissement sont-elles les titulaires de l'autorisation d'exercer?
	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)?
4. Respect des conditions et charges	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?
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)?
	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?
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?
	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?
	6.3	Entretien du procédé de réclame	Le procédé de réclame est-il bien entretenu?
7. Exploitation	7.1	Horaires d'exploitation	Les horaires d'exploitation sont-ils respectés conformément au cadre normatif intercommunal?

	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, LALC 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?	art. 50, LADB Art. 41 al. 1 let. h, LAlc
			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?	Directive d'application de l'art. 50, al. 2 LADB "Happy Hours"
			Est-ce que les titulaires d'une licence sans alcool interdisent la consommation de boissons alcooliques dans leurs établissements conformément aux exigences légales?	
			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?	
11.4	Consommation d'alcool à l'extérieur des établissements		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
11.5	La vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées et de la bière		L'interdiction du service et de la vente de boissons alcooliques par distributeurs automatiques ou semi-automatiques est-elle respectée?	art. 5 al. 1 let. a et b, LADB art. 41 al. 1 let. F, LAlc
11.6	Distributeurs (semi-)automatiques		Les établissements au bénéfice d'une licence avec alcool respectent-ils l'obligation d'offrir, en vente, du vin vaudois?	art. 41 al. 2, LADB
12. Promotion des produits du terroir vaudois	12.1	Vin vaudois	Est-ce que les exploitant-e-s contribuent, dans la mesure du possible, à la promotion des produits du terroir vaudois?	art. 41 al. 3, LADB
	12.2	Promotion des produits du terroir vaudois	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?	art. 51, LADB art. 45, 46, RLADB
13. Protection de la jeunesse	13.1	Avis aux mineur-e-s	La Municipalité déploie-t-elle des mesures de police appropriées en matière de protection de la jeunesse?	art. 51, LADB art. 45 et 46, RLADB
	13.2	Mesures de police nécessaires	Les jeux de hasard sont-ils interdits dans l'établissement?	art. 52, LADB art. 47 et 48, 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. 53 al. 2 et 5, LADB
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. 48, LADB art. 43, RLADB
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?	

17. Indication des prix	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"
	17.3	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](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., Grimmelikhuijsen, 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/lignesdirectricesetrecommandationsdelocdepouurluttercontrelacorruption.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.
- 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](http://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](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)