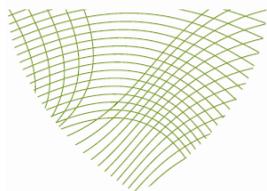


COUR DES  
COMPTES  
CANTON DE VAUD



**Cour des comptes  
du canton de Vaud**

**COMMUNE DE VILLENEUVE**

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

**SYNTHÈSE DU RAPPORT D'AUDIT**



**Synthèse du  
rapport n°61**

Cour des comptes du Canton de Vaud  
Rue Langallerie 11 - 1014 Lausanne  
Téléphone : 021 316 58 00  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)

Le rapport complet sur la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration par la commune de Villeneuve est librement accessible sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : [www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc).

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.

Photo de couverture: <https://unsplash.com>



## POURQUOI UN AUDIT DE LA SURVEILLANCE DES HÔTELS ET RESTAURANTS À VILLENEUVE ?

Le canton de Vaud compte, en 2018, 4'627 établissements d'hébergement et de restauration au bénéfice d'une licence, anciennement appelée patente. La limitation des nuisances sonores, le respect des heures de fermeture, la prohibition de fumer dans les lieux publics, la police du feu et l'interdiction de consommation d'alcool par les jeunes font partie des nombreuses obligations que les tenancier-ère-s sont tenus de respecter constamment pour exploiter leur établissement conformément à la loi et conserver leur licence.

Bien que la surveillance des établissements contribue à la sauvegarde de la santé, de l'ordre et de la tranquillité publique, elle vise également à améliorer la qualité des prestations offertes par les hôtels et restaurants, notamment en obligeant leurs responsables à suivre des formations. Depuis 2015, conformément au souhait exprimé par le Grand Conseil lors de la révision de la loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB), la surveillance des établissements permet également de s'assurer que ces derniers promeuvent, en tout temps, les produits du terroir vaudois.

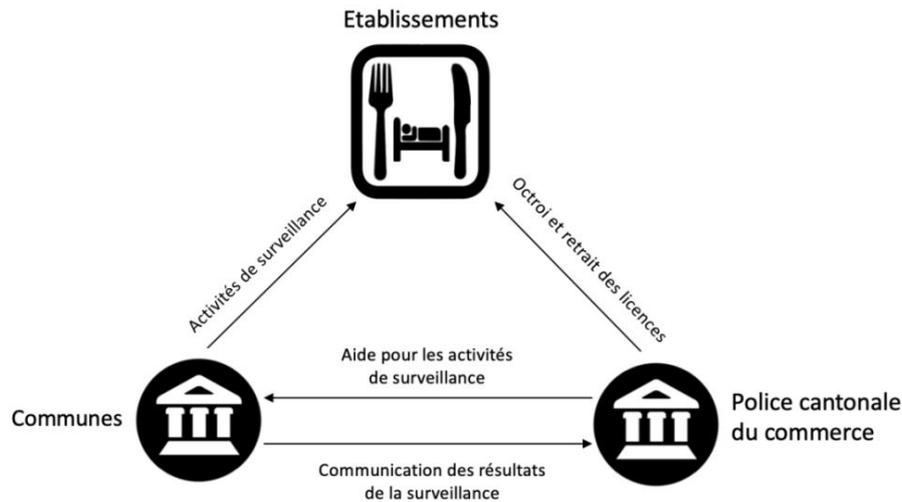
Ne souhaitant pas une cantonalisation des tâches telle qu'elle a été entreprise par d'autres cantons, le Grand Conseil a confié aux communes la responsabilité de la surveillance des établissements, ce qui rend le système vaudois relativement complexe, comme nous le verrons plus loin.

La Cour des comptes a décidé d'évaluer la performance de cette surveillance, en examinant notamment les processus et méthodes de travail d'une sélection de quatre communes (Château-d'Oex, Lausanne, Payerne, et Villeneuve) et de deux associations intercommunales (Association Sécurité Riviera (ASR) et Sécurité dans l'Ouest lausannois (POL)). Ces instances communales ont été choisies en fonction de différents critères tels que le nombre d'établissements actifs sur leurs territoires et leur représentativité géographique. Les analyses concernent principalement la période 2016-2018. Cette évaluation porte également sur la collaboration de ces instances avec la Police cantonale du commerce (PCC).

Du point de vue du citoyen, la performance de cette surveillance permet de favoriser la tranquillité publique, la protection de la jeunesse et l'attractivité touristique. Au vu de l'importance de ces objectifs, la Cour des comptes a souhaité évaluer comment les collectivités publiques vaudoises, telle que Villeneuve, surveillent les établissements au bénéfice d'une licence, et plus précisément, de déterminer dans quelle mesure les objectifs poursuivis par le législatif vaudois, au travers de la LADB, étaient atteints. Cet audit ne concerne en revanche ni l'inspection des denrées alimentaires (risque sanitaire), ni la lutte contre le travail au noir.



## UN SYSTÈME COMPLEXE



Comme suggéré dans le schéma ci-dessus, le système vaudois de surveillance des établissements, est relativement complexe et requiert une étroite collaboration entre les communes et la PCC.

Les communes sont tenues de surveiller que les tenancier-ère-s exercent leurs activités conformément au cadre légal. Elles bénéficient en outre des compétences nécessaires pour sanctionner certaines des infractions commises. La PCC conserve toutefois le monopole des principales sanctions (interdiction de vente d'alcool, fermeture temporaire d'établissement ou retrait de licence). Pour mener à bien sa mission, la PCC est donc tributaire des informations qui lui sont transmises par les communes chargées de la surveillance. En effet, dans l'éventualité où les communes ne rempliraient que partiellement leurs tâches, la PCC ne serait pas à même de prendre les sanctions appropriées à l'encontre des établissements ayant enfreint la loi.

La complexité du système vaudois ne résulte pas uniquement de cette implication conjointe. Elle trouve également son origine dans le fait que la LADB, pierre angulaire de la régulation de la branche, est complétée par une longue série de lois (y.c. fédérales) et de règlements qui introduisent de nombreuses exigences additionnelles que les tenancier-ère-s sont tenus de respecter dans leurs activités quotidiennes. En outre, ce système s'articule autour de plusieurs catégories de licences qui correspondent aux différents types d'établissements (hôtel, café-restaurant, buvette, night-club, etc.). Chaque licence, octroyée par la PCC, est caractérisée par des exigences spécifiques que leurs titulaires doivent respecter aussi longtemps qu'ils exploitent leurs établissements. Par exemple, la vente d'alcool est interdite dans les tea-rooms bien qu'elle soit permise dans les cafés-restaurants. Le logement d'hôtes, quant à lui, n'est autorisé que dans les hôtels, gîtes ruraux et chalets d'alpage.

A l'instar des titulaires de licences, les fonctionnaires communaux, chargés de la surveillance, doivent également composer avec cette complexité. Ils doivent ainsi connaître l'ensemble des normes à respecter mais aussi les exigences spécifiques liées à chaque catégorie de licence. En marge des éléments précédents, chaque établissement peut également être soumis à des exigences particulières pour pouvoir déployer ses activités.



## QUELQUES CHIFFRES-CLEFS

Le tableau ci-dessous présente les chiffres-clefs de la commune de Villeneuve. Cette dernière présente deux caractéristiques majeures dans le cadre de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration. Elle n'a pas de corps de police municipale et ne s'appuie pas sur une collaboration intercommunale pour assurer sa mission de surveillance.

Chiffres-clefs 2019	Villeneuve
Habitants	5'772
Surface (habitat et infrastructure)	278 ha
Licences d'établissements	31
Collaborateurs communaux (surveillance)	3.8 EPT

Au mois d'août 2019, la commune de Villeneuve compte 31 établissements soumis à la LADB. La surveillance de ces derniers est assurée par quatre collaborateurs de l'administration communale (3.8 EPT). Un collaborateur est ainsi chargé de surveiller, en moyenne, 11.8 établissements. Il faut toutefois relever que la surveillance des établissements ne constitue qu'une des nombreuses tâches de la Police administrative.



## LES PRINCIPAUX CONSTATS

Pour évaluer leur conformité aux normes cantonales, la Cour des comptes a analysé les règlements et directives de la commune de Villeneuve encadrant la branche de l'hébergement et de la restauration. Elle a également évalué les processus et méthodes de travail de l'administration communale, notamment au travers de l'examen d'un échantillon de 10 dossiers d'établissements. Finalement, la Cour des comptes a analysé la profondeur et l'étendue des informations transmises par cette commune à la PCC.

En comparant le fonctionnement de l'administration communale avec les bonnes pratiques en vigueur, la Cour des comptes a mis en lumière différents potentiels d'amélioration. Elle a notamment constaté que :

---

Aucun membre de l'administration communale n'est formellement responsable de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration.

---

Le contrôle des établissements soumis à la LADB ne figure pas explicitement dans le cahier des charges des employé-e-s. Personne n'est donc formellement responsable de mener à bien cette tâche. Par conséquent, il existe un risque que la surveillance des établissements ne soit pas réalisée de manière appropriée.

---

Aucun pilotage formel des activités de surveillance n'est réalisé par l'administration communale.

---

L'administration communale ne planifie pas les contrôles à réaliser dans les différents établissements. Il n'y a ainsi ni objectif de contrôle, ni calendrier d'intervention. Par conséquent, il existe un risque important que les contrôles ne soient que partiellement réalisés et que les ressources dont dispose la commune ne soient pas allouées de manière efficiente.

En raison de l'étendue des activités que l'administration communale doit réaliser et de la complexité des normes encadrant les activités d'hébergement et de restauration, les outils actuellement utilisés par les collaborateur-trice-s en charge de la surveillance sont insuffisants. Ils ne permettent notamment pas de s'assurer que les établissements respectent chacune des exigences auxquelles ils sont soumis. Par conséquent, certains d'entre eux pourraient ne pas être soumis aux mêmes contrôles, engendrant un risque d'inégalité de traitement.

En outre, l'administration communale n'a pas de vision globale des contrôles effectués, ni des sanctions prononcées. Elle n'est donc pas à même de lister le travail effectivement réalisé pendant l'année et d'améliorer son fonctionnement et la qualité de ses prestations.

Finalement, l'organisation actuelle de l'administration communale ne permet pas à cette dernière d'évaluer dans quelle mesure elle remplit sa mission de surveillance. Elle n'est donc pas à même de justifier de la bonne utilisation des deniers publics.

---

Le degré de gravité des infractions n'est pas défini.

---

Compte tenu du fait que la gravité des infractions n'est pas définie, les suites à donner dépendent de l'appréciation de chaque employé-e en charge de la surveillance. Cette situation introduit de la subjectivité au cœur du processus menant à une éventuelle sanction et engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements.

---

La commune ne vérifie pas que sa politique de financement respecte les principes de légalité et de couverture des coûts.

---

Les émoluments et taxes prélevés régulièrement auprès des établissements ne sont pas systématiquement prévus dans une base légale, ce qui viole le principe de légalité.

La commune ne s'assure pas que ses revenus (émoluments et taxes) correspondent au coût des tâches réalisées en matière de surveillance des établissements. Cette situation pourrait se traduire par l'apparition d'un impôt déguisé ou le financement insuffisant de politiques publiques.

---

La commune gère de manière trop informelle les conflits d'intérêts.

---

L'administration communale ne donne pas un cadre suffisamment clair à ses employé-e-s dans le domaine de la gestion des conflits d'intérêts au quotidien. Il n'existe ni directive précisant les comportements à proscrire, notamment par le biais d'exemples concrets, ni formation. Par conséquent, le risque que des conflits d'intérêts ne soient pas correctement gérés est important, notamment lorsqu'un-e collaborateur-trice de l'administration communale a un membre de sa famille exerçant des activités dans un établissement soumis à la LADB.



## LES RECOMMANDATIONS

La surveillance des établissements soumis à la LADB par la commune de Villeneuve n'atteint que partiellement ses objectifs. La Cour des comptes propose ainsi une série de recommandations avec pour objectif d'atteindre une plus grande performance, en exerçant mieux ses compétences tout en préservant les deniers publics. La Cour des comptes préconise ainsi de :

- Attribuer contractuellement la responsabilité de la surveillance des établissements soumis à la LADB à une personne précise de l'administration communale ;
- Piloter formellement la surveillance de la branche de l'hébergement et de la restauration. Il s'agit plus précisément de :
  - Planifier les différents contrôles à réaliser durant l'année ;
  - Etablir des protocoles d'intervention pour faciliter les contrôles, par exemple en s'appuyant sur des formulaires énumérant l'ensemble des conditions d'exploitation ;
  - Mettre en place une base de données permettant de recenser les activités de surveillance réalisées pendant l'année ainsi que les sanctions qui ont été prononcées ;
  - Evaluer régulièrement dans quelle mesure le travail réalisé est conforme à la planification annuelle afin d'adapter les planifications futures.
- Fixer des principes directeurs permettant de déterminer le degré de gravité de chaque type d'infractions et, par conséquent, les sanctions possibles (de l'avertissement à l'amende) ;
- S'assurer que la politique de financement des activités de surveillance soit conforme aux normes. Il s'agit plus précisément de :
  - S'assurer que chaque émolument ou taxe facturé soit prévu dans une loi ou un règlement ;
  - S'assurer que les revenus générés par les émoluments et taxes correspondent aux charges liées aux activités de surveillance des établissements soumis à la LADB.
- Renforcer la gestion des conflits d'intérêts au quotidien. Il s'agit plus précisément de :
  - Revoir les normes actuellement en vigueur et les compléter ;
  - Former le personnel communal sur la thématique des conflits d'intérêts.