

COMMUNE DE PAYERNE

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

RAPPORT D'AUDIT



Rapport n°62

du 24 novembre 2020

Photo de couverture :

www.unsplash.com

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

La commune de Payerne compte 69 établissements soumis à la LADB. Au sein de l'administration communale, 7 EPT sont alloués aux tâches qui incombent au secteur de la Sécurité publique. La surveillance des établissements ne constitue toutefois qu'une des nombreuses tâches de ce secteur.

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

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



LA TABLE DES MATIÈRES

Le résumé.....	1
La table des matières	3
La liste des principales abréviations utilisées	5
1. L'hôtellerie et la restauration dans le canton de Vaud	7
1.1. Les objectifs de la politique de régulation	7
1.2. L'environnement normatif vaudois.....	7
1.2.1. Le système de licences et permis temporaires	8
1.2.2. Les acteurs du système de surveillance	10
1.3. La gouvernance multi-niveaux	12
2. Les objectifs et l'approche d'audit.....	13
2.1. Les objectifs et axes de l'audit.....	13
2.2. L'étendue de l'audit.....	16
2.3. L'approche d'audit.....	18
3. Les résultats de l'audit	20
3.1. Le cadre normatif : conformité et allocation des responsabilités.....	20
3.1.1. Les tâches communales selon les normes de rang supérieur.....	20
3.1.2. Les normes édictées par la commune de Payerne	26
3.1.3. L'analyse du cadre normatif communal.....	26
3.1.4. Conformité du cadre normatif de Payerne ?	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	34
3.2.3. La mesure du travail réalisé	43
3.2.4. L'ajustement des activités de surveillance.....	44
3.2.5. La publication des informations relatives à la performance.....	45
3.2.6. Pilotage de la surveillance à Payerne ?	46
3.3. Les contributions causales perçues.....	47
3.3.1. Le cadre normatif.....	47
3.3.2. Les émoluments et taxes perçus.....	48
3.3.3. L'analyse de la tarification des contributions causales.....	50
3.3.4. Adéquation des émoluments et taxes à Payerne ?	55

3.4. La gestion du risque de conflits d'intérêts	56
3.4.1. Les mécanismes de gestion du risque de conflits d'intérêts	57
3.4.2. L'encadrement par l'administration des conflits d'intérêts.....	58
3.4.3. Evaluation de la gestion du risque de conflits d'intérêts.....	62
3.4.4. Gestion des conflits d'intérêts à Payerne ?.....	63
3.5. Les informations transmises à la PCC.....	64
3.5.1. Les mécanismes de coordination entre les niveaux d'administration.....	64
3.5.2. Les informations transmises par la Commune.....	64
3.5.3. L'analyse des mécanismes de coordination entre la commune et la PCC.....	65
3.5.4. Informations transmises par Payerne à la PCC ?	66
3.6. Le soutien fourni par la PCC à la Commune	67
3.6.1. Le développement des compétences	67
3.6.2. Les mesures mises en place par la PCC.....	68
3.6.3. L'analyse du soutien pour le renforcement des capacités de la Commune	69
3.6.4. Support fourni par la PCC à Payerne ?	70
4. Les constats et recommandations	71
4.1. Le cadre normatif : conformité et allocation des responsabilités.....	71
4.2. Le pilotage des activités de surveillance	71
4.3. Les contributions causales perçues.....	75
4.4. La gestion du risque de conflits d'intérêts	76
4.5. Les informations transmises à la PCC.....	77
4.6. Le soutien fourni par la PCC à la Commune	77
5. La réponse de l'entité auditée	78
Les annexes	79

LA LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

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

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

1.1. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE RÉGULATION

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

1.2. L'ENVIRONNEMENT NORMATIF VAUDOIS

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

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

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

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

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

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

1.2.1. LE SYSTÈME DE LICENCES ET PERMIS TEMPORAIRES

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

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

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

Groupe	Catégorie	Type	Sous-type	Octroi
Etablissements permettant la consommation sur place	Etablissements avec alcool	Hôtel		Canton
		Café-restaurant		
		Agritourisme	Gîte rural	
			Tables d'hôtes	
			Caveau	
			Chalet d'alpage	
		Café-bar		
		Buvette		
		Discothèque		
		Night-club		
	Salon de jeux			
	Etablissements sans alcool	Tea-room		
		Bar à café		
		Licence particulière		
	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 aux personnes physiques travaillant dans l'établissement concerné et qui possèdent un certificat cantonal d'aptitudes pour licence d'établissement. L'autorisation d'exploiter, quant à elle, est délivrée aux propriétaires du fonds de commerce. Elle peut ainsi être accordée à des personnes physiques ou à des personnes morales, propriétaires ou titulaires du contrat de bail à loyer ou d'un contrat analogue, qui exploitent le fonds de commerce. Ainsi, les exploitant-e-s peuvent notamment être une société anonyme, une société à responsabilité limitée ou une association. Dans une perspective plus large, tant les exerçant-e-s que les exploitant-e-s sont responsables de la direction en fait 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'hébergement et de la restauration implique l'intervention de nombreux acteurs aux compétences complémentaires et issus de plusieurs niveaux institutionnels². Dans le canton de Vaud, sur le plan cantonal, il s'agit notamment de la Police cantonale du commerce, du Service de l'emploi (protection des travailleur-euse-s, lutte contre le travail au noir), de l'Inspection des denrées alimentaires (protection des consommateur-trice-s, risque sanitaire), ainsi que de la Police cantonale. Au niveau communal, il s'agit plus particulièrement des polices municipales et des autres 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 d'hébergement et de restauration, la Police cantonale du commerce (PCC) est rattachée à l'Office de la consommation (OFCO) du Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI). Ce service se trouve dans le Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) de l'administration cantonale vaudoise.

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

Sur le plan opérationnel, une des activités centrales de la PCC consiste à délivrer et retirer des licences aux établissements soumis à la LADB. Le cadre normatif vaudois offre la possibilité aux communes qui en font la demande de bénéficier d'une délégation de compétences totale ou partielle pour délivrer et retirer lesdites licences. En date de publication du présent rapport, aucune commune n'ayant fait cette demande, l'octroi et le retrait 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 canaux⁴, ces personnes peuvent prendre des mesures administratives concernant les établissements dont les titulaires des autorisations d'exercer ou d'exploiter ont enfreint des prescriptions fédérales, cantonales ou communales relatives à

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

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

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

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

Comme précédemment évoqué, le régulateur vaudois souhaite soutenir le tissu économique local en contribuant à l'augmentation du niveau de la qualité des services d'hébergement et de restauration. Afin d'atteindre cet objectif, l'Etat s'appuie sur la formation et le perfectionnement professionnels 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 GastroVaud⁵, Association Vaudoise des cafetiers, restaurateurs et hôteliers. Les cours obligatoires de cette formation comptent cinq modules couvrant les domaines de l'hygiène, du droit des établissements, du droit du travail et des assurances sociales, de la comptabilité ainsi que les connaissances générales de l'alimentation et des produits. L'enseignement de la LADB est inclus dans le module relatif au droit des établissements. Il représente une journée de formation.

1.2.2.2. LES INSTANCES COMMUNALES

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

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

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

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

1.3. LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

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

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

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

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

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

Le cadre normatif de la commune de Payerne est-il conforme au cadre normatif cantonal ?

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

AXE II : LE PILOTAGE DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

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

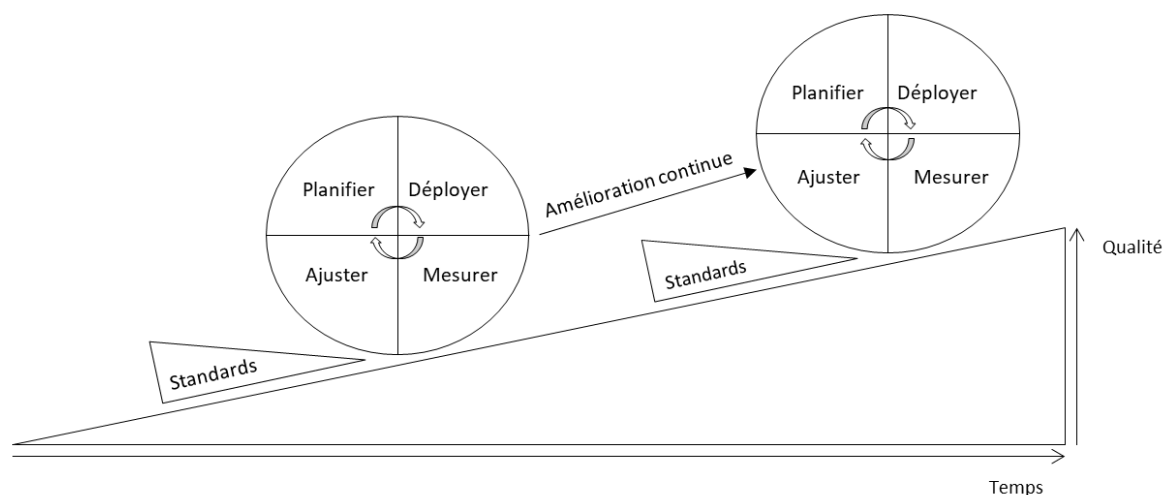


Figure 2 : *Roue de Deming (processus d'amélioration continue)*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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

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

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

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

AXE III : LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

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

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

Les émoluments et taxes encaissés par la commune de Payerne 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 Payerne en lien avec la LADB et, plus particulièrement leurs montants, en fonction des différents principes légaux applicables et des recommandations de l'OCDE.

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

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

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

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

Pour ce faire, la Cour des comptes évalue si le cadre normatif applicable à la commune de Payerne 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 Payerne 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 Payerne. Plus précisément, l'étendue et la profondeur des informations qui sont transmises par la Commune au Canton sont évaluées afin de déterminer si ces dernières sont appropriées.

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

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

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

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

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

2.2. L'ÉTENDUE DE L'AUDIT

Cet audit porte sur la surveillance des établissements soumis à la LADB dans la commune de Payerne, 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 Payerne qui s'étend sur 2'423 hectares, dont 24% représentent des surfaces d'habitat et d'infrastructure, compte 10'072 habitants en 2019. Avec 69 établissements sur son

territoire au mois d'août 2019, cette commune est en charge de l'encadrement des activités économiques de 2% des établissements du Canton au bénéfice d'une licence au sens de la LADB. Les catégories de licence prévues par le cadre légal qui comptent le plus grand nombre d'établissements sont « café-restaurant » (49 ; 71%), « buvette » (6 ; 9%) et « tea-room » (6 ; 9%). De manière cumulée, ces catégories représentent donc quelque 89% des établissements dont l'encadrement est assuré par la commune de Payerne. En outre, la Commune est intéressante à de nombreux égards. A titre d'exemple, les activités d'hôtellerie et de restauration sur son territoire comptent un nombre d'EPT relativement élevé. Ensuite, la ville de Payerne, située en périphérie, est exposée aux risques découlant des nouveaux modes de consommation dans l'industrie du tourisme qui se traduisent généralement par une baisse de la fréquentation des régions périphériques.

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

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

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

En raison de son rôle central dans le système de surveillance des établissements soumis à la LADB, la PCC est également comprise dans le champ des entités auditées et fera l'objet d'un septième rapport. Dans l'éventualité où les procédures d'audit menées auprès des instances communales déboucheraient sur des constats et recommandations destinés à la PCC, ces éléments seront uniquement présentés dans le rapport 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 Payerne, la Cour des comptes a été contrainte de favoriser une évaluation indirecte de la performance, en examinant les processus sous-jacents à la surveillance des établissements soumis à la LADB et en s'appuyant sur le cadre d'analyse proposé par l'OCDE (2017, 2019).

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

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

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

- l'examen du cadre normatif fédéral, cantonal et communal ;
- des entretiens avec les différentes parties concernées ;
- l'examen de la documentation du secteur de la Sécurité publique de la commune de Payerne ;
- la consultation de la documentation de la PCC ;
- l'analyse d'un échantillon de 12 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 15 mai 2020 a permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les recommandations à Monsieur Eric Küng, conseiller municipal en charge du dicastère « Finances, Affaires sociales, Santé, Sécurité, SPOP » ; Monsieur Stéphane Wicht, secrétaire municipal et Monsieur Stéphane Savary, chef du secteur de la Sécurité publique.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour des comptes le 14 août 2020 puis adressé à la Municipalité de Payerne le même jour afin que l'administration communale puisse formuler ses remarques (délai de 21 jours). Ces remarques sont reproduites de la page 71 à 78 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, et Mesdames Nathalie Jaquerod 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 informations requises.

Ces remerciements s'adressent à la municipalité de Payerne et tout particulièrement au conseiller municipal en charge de la sécurité publique. Ces remerciements s'adressent également au responsable du Secteur de la sécurité publique de la Commune. La Cour des comptes remercie finalement les représentants du poste de gendarmerie de Payerne ainsi que le Chef et les collaborateurs-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 Payerne 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 Payerne.

3.1.1. LES TÂCHES COMMUNALES SELON LES NORMES DE RANG SUPÉRIEUR

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

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

3.1.1.1. *LES CONTRÔLES PRÉVUS PAR LA LADB*

Conformément à l'article 47 LADB, les communes sont responsables de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration. Par conséquent, elles doivent réaliser une large palette de contrôles, énumérée dans le cadre normatif et, plus particulièrement, dans la LADB. Complexes et nombreux, ces contrôles concernent notamment l'existence d'une licence, le déploiement d'activités en adéquation avec la licence octroyée, l'absence de prêts de licence et d'autorisations, le respect des conditions et restrictions inscrites sur la licence, l'absence de travaux non autorisés, le respect de la capacité maximale d'accueil (locaux et terrasses), les restrictions de vente en lien avec des boissons alcooliques, la promotion des produits du terroir vaudois, la protection des 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 définis 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 licences, de l'autorisation d'exercer ou de l'autorisation d'exploiter, en vue d'y exploiter un autre établissement, est interdite (art. 39, RLADB). Toute forme de prêt ou de location de la licence, de l'autorisation d'exercer ou de l'autorisation d'exploiter est également prohibée (art. 39, RLADB). Les communes sont chargées de vérifier que ces interdictions sont respectées.

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

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

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

Seul-e-s les titulaires d'une licence de la catégorie des établissements avec alcool (voir sous-section 1.2.1) sont autorisé-e-s à servir et à vendre des boissons alcooliques. Un certain nombre d'exigences s'impose au service ainsi qu'à la vente de boissons alcooliques. La vérification du respect de ces exigences incombe aux municipalités. S'inscrivant dans des mesures de prévention de l'alcoolisme notamment chez les jeunes, le Canton a édicté des dispositions, connues sous le nom « article sirop », réglant l'offre et le niveau des prix des boissons sans alcool par rapport à celui des boissons alcooliques. Ainsi, les titulaires de licences permettant de vendre et servir des boissons alcooliques sont tenu-e-s de servir, en tout temps, des boissons non alcooliques. Ils doivent offrir un choix d'au moins trois boissons sans alcool de type différent, à un prix inférieur à celui de la boisson alcoolique la moins chère (art. 45, LADB). Les modalités d'exécution sont précisées à l'art. 41 RLADB. La PCC a en outre édicté un memento relatif au « choix des trois boissons sans alcool (article sirop) » précisant les dispositions fixées à l'art. 45, al. 1, LADB. 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 »⁶. 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

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

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

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

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

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

La contribution à la promotion des produits du terroir vaudois constitue un des buts explicites poursuivis par le régulateur. En effet, suite à sa révision en 2015, la LADB s'est vue ajouter un alinéa 3 à son 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 tâches incombant aux municipalités.

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

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

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

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

3.1.1.3. AUTRES RÈGLEMENTATIONS TOUCHANT AUX ÉTABLISSEMENTS

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

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

L'exploitation de distributeurs et d'appareils automatiques mis à disposition de la clientèle dans un établissement est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation délivrée par la commune compétente (art. 71, LEAE). La vente en détail de tabac, y compris par le biais d'appareils automatiques, nécessite, quant à elle, l'obtention préalable d'une autorisation auprès de la préfecture. La remise ou la vente de tabac à une personne mineure est interdite (art. 66i, LEAE). Les titulaires d'une 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 aux activités d'hébergement et de restauration. Les établissements concernés doivent disposer de cartes des mets et des boissons bien lisibles et en nombre suffisant. Ces cartes doivent être à portée de vue ou être apportées spontanément. Si les prix sont affichés à l'extérieur de l'établissement, leur indication doit aussi répondre au critère de lisibilité. L'affichage du prix doit permettre aux personnes intéressées de voir clairement à quelle offre le prix se rapporte. Lorsque les prix sont également indiqués en monnaie étrangère, la date de référence et le taux de change doivent figurer de manière parfaitement visible et lisible. En outre, les client-e-s ont le droit d'exiger du personnel de l'établissement un compte écrit et détaillé et de

demander une quittance après l'avoir payée (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 PAYERNE

Comme précédemment mentionné, les communes bénéficient de prérogatives législatives. Précisant ou complétant le cadre normatif de rang supérieur, les principales normes édictées par la commune de Payerne sont inscrites dans le règlement communal de police (RCP), dans le document intitulé « Le barème des taxes découlant du règlement communal de police (RCP) » ainsi que dans le document intitulé « Le barème des taxes d'empiètement ou d'anticipation sur le domaine public communal ».

Le RCP de la commune de Payerne institue la police qui a pour mission générale le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics ainsi que de veiller au respect des mœurs, à la sécurité publique de même qu'à l'observation des règlements communaux et des lois en général. Encadrant l'organisation de la police municipale, il traite également de plusieurs sujets parmi lesquels la police des établissements soumis à la LADB. « Le barème des taxes découlant du RCP » arrête notamment les montants des contraventions (art. 10 RCP) ainsi que des taxes perçues en cas de prolongation d'ouverture (art. 101 RCP). « Le barème des taxes d'empiètement ou d'anticipation sur le domaine public communal », quant à lui, traite notamment des montants facturés pour l'exploitation de terrasses de café situées sur le domaine public communal.

3.1.3. L'ANALYSE DU CADRE NORMATIF COMMUNAL

Les dispositions régissant les activités d'hébergement et de restauration sont arrêtées aux articles 99 à 107 du RCP. A titre d'exemple, l'art. 99 précise le champ des assujettis soumis aux dispositions du RCP relatives aux établissements. Tous les établissements pourvus de licences, au sens de l'art. 4 LADB, sont soumis à ces dispositions. L'art. 100 RCP, quant à lui, fixe l'horaire d'exploitation des établissements sur la base de l'art. 22 LADB.

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

L'art. 103 RCP fixe les dispositions applicables aux fermetures temporaires (durant certains jours ou périodes). L'obligation d'annoncer les fermetures temporaires sept jours à l'avance à la Municipalité est plus stricte que les prescriptions de l'art. 49 LADB en la matière.

Payerne utilise la possibilité laissée aux communes d'accorder aux établissements des dérogations aux heures d'exploitation réglementaires. Ainsi, en application de l'art. 101 RCP, la Municipalité peut autoriser les titulaires de licences à laisser leur établissement ouvert une ou deux heures supplémentaires, deux fois par semaine, moyennant le paiement de taxes de prolongation d'ouverture selon le tarif fixé par la Municipalité. Les demandes de permissions doivent être inscrites, avant l'heure de fermeture réglementaire, dans un carnet *ad hoc* (carnet de confiance) délivré par la Sécurité publique. Il est à noter que la Municipalité se réserve le droit d'accorder d'autres heures de fermeture aux titulaires de licences de discothèque, salon de jeux et night-club

moyennant l'encaissement d'un émolument forfaitaire mensuel. Le document intitulé « Le barème des taxes découlant du RCP » fixe les tarifs des taxes encaissées pour la première heure, respectivement pour la deuxième heure de prolongation d'ouverture ainsi que des émoluments forfaitaires perçus auprès des night-clubs et des discothèques pour une autorisation de fermeture plus tardive.

En application de l'art. 17 RCP, toute utilisation ou occupation du domaine public dépassant les limites de son usage normal est soumise à une autorisation préalable et peut faire l'objet d'une taxe. Le document « Le barème des taxes d'empiètement ou d'anticipation sur le domaine public communal » fixe entre autres les taxes perçues pour l'installation des terrasses de café.

Concernant les enseignes, le RCP stipule que l'affichage à l'intérieur de la localité est régi par la LPR et son règlement d'application (art. 38, RCP).

Le RCP prescrit également l'ensemble des mesures de police nécessaires pour empêcher, dans les établissements, tout acte de nature à troubler le voisinage ou à porter atteinte à l'ordre et la tranquillité publics, conformément à l'art. 53 LADB. Ainsi, sans exception possible, les portes et fenêtres doivent être fermées et les terrasses évacuées à l'heure de fermeture réglementaire prévue à l'art. 100 RCP. Le RCP rappelle également les obligations pour les titulaires de licences, qui sont responsables de l'ordre dans leurs établissements et à leurs abords, de fixer les dispositions en matière de bon ordre. Finalement, le RCP stipule que les titulaires de licences d'établissements ouverts après l'heure de fermeture, sans autorisation spéciale, soient déclarés en contravention.

L'art. 52 du RCP fixe, en outre, les mesures de police nécessaires en matière de protection de la jeunesse conformément aux art. 51 LADB et 45 à 46 RLADB. Il stipule également que les enfants ou jeunes gens et les personnes adultes qui les accompagnent sont considérés comme contrevenant-e-s au même titre que les responsables d'établissements en cas d'infraction aux dispositions de protection des mineur-e-s.

Quant aux autres conditions d'exploitation, l'art. 99 RCP renvoie à la LADB. Plus généralement, l'analyse du cadre normatif communal permet de constater que ce dernier ne traite pas explicitement des conditions d'exploitation présentées dans la sous-section 3.1.1. Cette situation n'apparaît pas comme problématique compte tenu du fait qu'il n'est pas exigé que la Municipalité encadre ces éléments par le biais de normes additionnelles.

Comme précédemment évoqué, l'art. 47 LADB stipule que la surveillance des établissements est exercée par les communes. Au travers de cet article, le législateur répartit de manière 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.

Plus marginalement, la Cour des comptes constate que l'article premier ainsi que l'art. 7 du RCP font mention d'une police municipale. Dans ce cadre, nous relevons que la commune de Payerne a dissout sa police municipale en 2005, la police des établissements étant depuis lors assurée par un

secteur au sein de l'administration communale, en charge de la sécurité publique. Il n'existe donc pas de police sous la responsabilité de la Municipalité et active sur le territoire communal.

3.1.4. CONFORMITÉ DU CADRE NORMATIF DE PAYERNE ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que le cadre normatif de la commune de Payerne est conforme au cadre normatif cantonal et que la répartition des responsabilités entre l'Etat et la Commune est clairement définie.

Conformément au cadre normatif cantonal, le règlement communal de police (RCP) 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 RCP complète le cadre normatif cantonal en fonction des prérogatives communales, notamment en matière d'horaire d'exploitation des établissements et d'autorisation en matière d'exploitation de terrasses et d'enseignes.

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

3.2.1. LA PLANIFICATION DE LA SURVEILLANCE

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

3.2.1.1. L'ALLOCATION DES RESSOURCES

La Municipalité veille à l'application du règlement communal de police. Elle peut désigner des personnes chargées de cette application (art. 6 RCP). Le secteur de la police administrative, non-armé et rebaptisé « Sécurité publique » à partir du 1^{er} juillet 2014, suite à la nouvelle organisation policière vaudoise, est sous la responsabilité du conseiller municipal en charge du dicastère « Finances, Affaires sociales, Santé, Sécurité, SPOP ». Il a pour tâches principales de maintenir l'ordre et la tranquillité publics, de veiller au respect des mœurs, à la sécurité publique ainsi qu'à l'observation des règlements communaux et des lois en général (art. 7 RCP). En sus de la surveillance des établissements, ce secteur est chargé d'une multitude de tâches, telles que les inhumations, les manifestations, la signalisation routière, le stationnement, les patrouilles scolaires et la tenue du registre des chiens.

L'effectif de la Sécurité publique à fin 2019 comprend un chef de secteur et six assistants de sécurité publique (ASP). Ces sept personnes représentent environ 8% de l'effectif de l'administration communale.

L'ensemble de l'effectif a suivi la formation d'ASP à l'Académie de police de Savatan. Il est toutefois important de préciser que la LADB n'est pas enseignée durant cette formation. Les formations LADB se font à l'interne de l'administration communale et sont organisées sur le terrain par le chef de secteur.

Début juillet 2019, l'arrivée de deux nouveaux collaborateurs a permis de renforcer le corps des ASP qui comprenait initialement quatre personnes. Ce renforcement s'inscrit dans un nouveau concept sécuritaire de la Ville de Payerne, visant à renforcer le sentiment de sécurité de la population. En effet, depuis l'abandon d'une police municipale, en 2005, il n'a pas été possible pour les membres du secteur de la Sécurité publique d'avoir une patrouille sur le terrain tous les soirs. Dès lors, afin de se doter d'une police de proximité présente tout au long de l'année en journée, comme en soirée, en plus d'assumer un contrôle du stationnement efficace, l'engagement de deux ASP supplémentaires a été considéré comme nécessaire.

Parmi l'effectif de la Sécurité publique, deux personnes, dont le chef de secteur, sont en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB, représentant un total de 50% à 70% d'un EPT. Les autres membres du secteur, quant à eux, sont chacun spécialisé dans d'autres domaines. Ils peuvent néanmoins se remplacer lorsque cela s'avère nécessaire.

La dissolution de la police municipale de Payerne s'est inscrite dans le cadre d'un contrat de prestations entre la commune de Payerne et l'Etat de Vaud, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Ce contrat avait pour objet de définir les principes de base de la collaboration entre la Gendarmerie cantonale et la Municipalité, en vue de veiller conjointement à l'ordre, la sécurité, la tranquillité, la santé, la moralité et la bonne foi publics. L'entrée en vigueur de la nouvelle organisation policière vaudoise, le 1^{er} janvier 2012, a mis fin à ce contrat de prestations. Toutefois, la Gendarmerie demeure le principal partenaire sécuritaire de la municipalité de Payerne et les activités de police de proximité, en Ville de Payerne, sont principalement assurées par elle. Le poste situé à Payerne déploie ses activités dans les localités d'Avenches, Champtauraz, Chevroux, Cudrefin, Corcelles-près-Payerne, Faoug, Grandcour, Henniez, Missy, Payerne, Trey, Treytorrens, Valbroye, Villarzel et Vully-les-Lacs. Il compte treize gendarmes, l'effectif ayant été renforcé avec 2.6 ETP additionnels, depuis le 1^{er} avril 2019. Deux personnes sont au bénéfice d'une formation LADB, dispensée par la PCC en septembre 2019 et l'une est référente pour le contrôle des établissements. La Gendarmerie intervient dans les établissements notamment sur la base des éléments suivants :

- Infractions relevées par les membres de la Sécurité publique pour procéder à une dénonciation le cas échéant ;
- Doutes relayés par les membres de la Sécurité publique portant sur des conditions d'exploitation dans les établissements, notamment portant sur des jeux de hasard et autres jeux ainsi que l'interdiction de servir des boissons alcooliques ;
- Interventions sur requête de la PCC, ou conjointement avec la PCC ;
- Interventions sur dénonciations, plaintes, ou en cas de problèmes avérés (nuisances sonores, troubles à l'ordre public et au voisinage, bagarres) ;
- Contrôle des carnets *ad hoc* en cas d'ouverture prolongée dans le but de s'assurer qu'il soit correctement rempli ;
- Interventions spontanées lors des patrouilles pédestres.

Compte tenu du fait que les ASP ne sont plus en service aux heures de fermeture des établissements (23h30 tous les jours, vendredi et samedi à 00h00), les risques de non-conformités en lien avec l'interdiction de servir des boissons alcooliques, la vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées et de la bière, la protection de la jeunesse et des jeux de hasard et autres jeux, de même que le respect des horaires d'ouverture et des permissions pour prolongation d'ouverture des établissements sont généralement couverts par la Gendarmerie. Lors de ses interventions, cette dernière s'appuie notamment sur une checklist remise par la PCC, en septembre 2019. Les infractions constatées sont notées sur cette checklist qui sert également de fil rouge pour le contrôle général des établissements. Chaque checklist remplie est classée dans la documentation du poste dans le but d'assurer un suivi des établissements à risque. Il faut néanmoins relever que la Gendarmerie ne procède pas à une planification des contrôles dans les établissements et l'attention est principalement portée sur les établissements à risque. Dans la plupart des cas, leurs interventions débouchent sur une dénonciation.

Des membres de la Sécurité publique ainsi que des représentants de la Gendarmerie se réunissent lors de séances mensuelles, notamment dans le but de renforcer leur coordination. Ces séances d'information spécifiquement dédiées à la thématique des établissements actifs sur le territoire communal ont été institutionnalisées au courant du deuxième semestre de 2018. Lors de ces échanges, la Sécurité publique partage avec la Gendarmerie des informations sur des dossiers en suspens et met en exergue les établissements à risque ou dans lesquels elle soupçonne des infractions à la LADB. Inversement, la Gendarmerie informe le secteur de la Sécurité publique des contrôles à venir et réalisés. Ces séances ne font pas l'objet d'un procès-verbal formalisé. Dès lors, les contrôles réalisés et planifiés par la Gendarmerie ainsi que les problèmes graves détectés ne sont pas inventoriés. Cette absence de formalisation apparaît comme problématique compte tenu du fait que la Sécurité publique ne bénéficie pas d'une vue consolidée des événements qui se sont déroulés dans chaque établissement. En outre, la Sécurité publique ne reçoit pas systématiquement des informations sur les contrôles effectués par la Gendarmerie et n'ayant révélé aucune infraction.

En outre, l'ensemble des intervenants impliqués dans les politiques de sécurité sur le territoire de la commune de Payerne se réunit, deux fois par année, dans le but de favoriser l'échange de renseignements. Des représentant-e-s de la Commune, dont des membres de la Municipalité, le chef du secteur de la Sécurité publique, les personnes en charge de l'animation socioculturelle, des représentants du poste de gendarmerie et des CFF sont régulièrement présents à ces séances. Selon les sujets abordés, d'autres partenaires peuvent s'y ajouter. Les inspecteurs de la PCC ainsi que le Préfet du district de la Broye-Vully sont également invités aux réunions. Les séances font l'objet d'un point de situation par domaines, d'une présentation des différentes activités déployées ainsi que d'analyses en lien avec les projets portés par la Commune. Différentes problématiques sont abordées, dont celles rencontrées dans le périmètre de la gare CFF de Payerne, les incivilités routières et commises dans les jardins et places publics ou dans certains quartiers de la Ville. Les points problématiques relatifs aux établissements sont discutés par l'ensemble des partenaires sécuritaires. La Sécurité publique renseigne spécifiquement sur les établissements, le but étant l'échange efficace d'informations. Il s'agit également de cibler les établissements qui nécessitent un niveau de surveillance plus important.

3.2.1.2. LA PLANIFICATION DES INTERVENTIONS

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

Les membres de la Sécurité publique procèdent à des contrôles dans les établissements soumis à la LADB sur dénonciation, plainte, ou sur la base d'observations qu'ils font lors des tournées de surveillance du domaine public. 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. Le secteur de la Sécurité publique tient le contrôle des permissions et procède aux encaissements selon les fréquences présentées dans le Tableau 1 ci-dessous :

Fréquence de contrôle	Caractéristiques	Types d'établissements concernés
Mensuel	L'établissement procède systématiquement à des prolongations	Discothèque, night-club, café-bar, bar à café
Trimestriel	L'établissement procède ponctuellement à des prolongations	Café-restaurant
Annuel	L'établissement ne procède généralement pas à des prolongations	Buvette, tea-room

Tableau 1 : *Fréquence des prélèvements des taxes d'anticipation et de prolongation d'ouverture*
Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

L'approche choisie par la Sécurité publique pour procéder à l'encaissement des taxes de prolongation d'ouverture permet de couvrir l'ensemble des établissements sur le territoire communal au moins une fois par année.

Sur la base des éléments qui précèdent, la Cour des comptes constate que la Sécurité publique ne procède pas à une planification formalisée et adéquate des contrôles en fonction d'une analyse des besoins et des risques. Seuls les encaissements sont planifiés. 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. 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 SECTEUR DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Pour que les données et les informations apportent une réelle valeur ajoutée aux organisations, ces dernières doivent s'assurer, sur une base régulière, de leur bonne qualité. Bien qu'il n'existe aucune définition communément admise, le concept de qualité de l'information peut être globalement défini comme la capacité des données traitées à répondre aux besoins de ses usagers (OCDE, 2011). Pour des raisons de simplicité, quatre critères ont été retenus dans ce rapport, conformément au cadre d'analyse proposé par la société de conseil KPMG (2018). Ces critères sont : intégralité, exactitude, uniformité et rapidité. Le Tableau 2 ci-dessous propose une brève définition de chacun de ces critères.

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

Tableau 2 : *Critères 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 (NEST). Cette base de données est alimentée manuellement par la Sécurité publique, en fonction des informations qui lui sont transmises, notamment par la PCC. C'est sur la base de ces données 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 Sécurité publique, une réconciliation intégrale⁷ des données stockées dans NEST avec celles conservées par la PCC a été entreprise par la Cour des comptes. En ce qui concerne la raison sociale de l'exploitant-e, elle a été réconciliée, lorsque cela était possible, avec les informations disponibles dans le registre du commerce du canton de Vaud.

Le Tableau 3 résume les principaux constats pour chacun des quatre critères de qualité retenus dans le cadre de ce rapport.

⁷ En raison du nombre restreint d'établissements inscrits dans la base de données de la commune de Payerne, 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 dans NEST. 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 dans NEST manuellement. Sur la base des procédures réalisées, aucun élément particulier ne permet de conclure que le critère d'exactitude n'est pas respecté.
Uniformité	La base de données de l'administration communale est structurée autour d'une série de variables (ID_Perso, NomPersonne, RueMaison, NPALieu, Branche, etc.). Les données sont enregistrées dans NEST, conformément à ces variables. Sur la base des procédures réalisées, 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 Payerne. Les données relatives aux établissements contenues dans les courriers sont ensuite manuellement introduites par la Sécurité publique dans NEST. Lorsque des licences sont octroyées, retirées ou modifiées, il peut exister 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 3 : *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 données et les informations conservées présentent un niveau de qualité élevé malgré une saisie manuelle. Le risque d'une qualité dégradée demeure cependant élevé en raison de l'absence d'une synchronisation régulière avec les informations contenues dans la base de données au niveau cantonal.

3.2.2. LE DÉPLOIEMENT DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

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

Une mise en œuvre et un suivi des contrôles efficaces, visant à vérifier la conformité aux bases légales et règlementaires, devraient être conformes à un certain nombre de critères. D'après les 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'ensemble des contrôles effectués. Il doit également permettre de faire une distinction entre les contrôles ayant donné lieu à une sanction et ceux n'ayant débouché sur aucune observation particulière. En outre, il permettrait de connaître le nombre d'établissements contrôlés par année et l'historique des contrôles effectués par établissement. Il permettrait aussi de contrôler l'adéquation entre la planification et la mise en œuvre des contrôles et d'établir des statistiques fiables notamment par exigence légale. Ces éléments permettraient au secteur de Sécurité publique de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la qualité de ses activités de surveillance.

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

Préalablement à l'exploitation d'un établissement, la PCC envoie à la Commune une demande de préavis municipal relatif à la délivrance d'une licence. Lors de la validation des préavis, la Sécurité publique procède à une inspection en collaboration avec le service Urbanisme et Travaux. 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 inspection se fondent sur une checklist, qui sert également de base à la formalisation des observations faites lors de la visite. Sont notamment contrôlés les points suivants :

- Affichage (licence, interdiction de fumer, vente d'alcool aux mineur-e-s, choix de trois boissons sans alcool, heures d'ouverture) ;
- Présence effective du titulaire d'autorisation d'exercer ;
- Respect de la capacité d'accueil de l'établissement ;
- Respect de l'interdiction de diffuser de la musique sur les terrasses ;
- Autorisation des prolongations d'ouverture ;
- Respect des exigences en matière de police du feu ;
- Contrôle des accès, des sorties et conformité des locaux ;
- Respect des exigences imposées aux séparateurs à graisse.

Cette checklist a été élaborée et introduite par la Sécurité publique au courant de l'été 2018 et permet d'effectuer un premier contrôle de l'établissement. Chaque non-conformité est relevée et discutée avec la personne responsable de l'établissement et un délai lui est imparti pour entreprendre une mise en conformité. En outre, l'ASP chargé de cette première visite de l'établissement peut également aviser la PCC ou, s'il s'agit d'une infraction à la LADB, transmettre le dossier à la Gendarmerie pour que cette dernière réalise un contrôle.

La Cour des comptes a revu le processus de validation des préavis municipaux pour un échantillon de douze établissements représentant près de 17% des établissements sis sur la Commune. Le Tableau 4 résume les caractéristiques de l'échantillon de dossiers contrôlés. La composition de cet échantillon comprend deux établissements dont la commune de Payerne 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
Bar à Café	2	3%	0
Buvette	6	9%	1
Café-bar	2	3%	0
Café-restaurant	49	71%	8(incl. 1 PE*)
Caveau	1	1%	1(incl. 1 PE*)
Hôtel	3	4%	1
Tea-room	6	9%	1
Total	69	100%	12

* Etablissement dont la Commune est propriétaire.

Tableau 4: *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 collectées par le secteur de la Sécurité publique ainsi que par le service Urbanisme et Travaux. La Cour des comptes constate que le formulaire de préavis municipal n'est pas systématiquement complété par la « checklist de contrôle d'un établissement public ». En outre, la Cour des comptes relève que pour trois 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 a autorisé la diffusion d'une musique d'ambiance, alors que les licences de ces trois établissements stipulent que la diffusion de musique n'est en principe pas autorisée. Compte tenu qu'il existe des informations divergentes entre le préavis municipal, les autorisations municipales accordées et la licence, la situation en matière de diffusion de musique pour les établissements concernés n'est pas claire. Cette situation est problématique dans le cadre des contrôles qui doivent être réalisés par les fonctionnaires communaux. 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 membres de la Sécurité publique peuvent procéder à un contrôle général dans les établissements en exploitation la journée mais également le soir. Cette marge de manœuvre permet de mieux cibler certains risques. En effet, jusqu'en 2018, les employé-e-s de la Commune effectuaient des services en soirée, uniquement de mai à octobre. En moyenne, ces services réalisés jusqu'à 21h30, étaient effectués deux soirs par semaine. Avec l'augmentation de l'effectif en 2019, deux d'entre eux effectuent une patrouille tous les soirs de semaine et le samedi.

Les interventions dans les établissements en exploitation, lors de l'encaissement des taxes pour prolongation des heures d'ouverture, sont effectuées principalement au moyen de deux outils de travail :

- Un inventaire répertoriant la capacité d'accueil des établissements (locaux/terrasses) ; et
- La checklist « Fiche d'inspection LADB/LEAE/LIFLP ».

Le premier outil de travail permet à l'administration communale de s'assurer qu'il existe une autorisation en bonne et due forme pour l'exploitation d'une terrasse et du respect de la capacité

d'accueil maximale d'accueil pour les locaux et les terrasses. En outre, cet inventaire permet de faciliter la facturation pour l'utilisation du domaine public pour les terrasses.

Le deuxième outil de travail, quant à lui, sert de fil rouge pour la réalisation d'un contrôle général des établissements. La Cour des comptes a comparé la checklist « Fiche d'inspection LADB/LEAE/LIFLP » utilisée par le secteur de la Sécurité publique avec la liste des contrôles présentée dans le Tableau B de l'Annexe III. L'analyse consiste plus particulièrement à identifier les contrôles qui seraient absents de la checklist de l'administration communale et les contrôles qui seraient hors du champ des compétences communales. Cette analyse vise également à mettre en lumière les contrôles qui ne seraient pas conformes aux cadres normatifs communal et cantonal. Les résultats de cette analyse suggèrent que la checklist utilisée par le secteur n'est pas complète et peut, par conséquent, être complétée par un certain nombre de contrôles. Il s'agit notamment des contrôles suivants :

- **Respect des conditions et charges :** Le secteur de la Sécurité publique est tenu de s'assurer du respect par l'exploitant-e des conditions et charges dont la licence peut être assortie.
- **Fermetures temporaires :** La checklist ne contient pas de rubrique permettant au Secteur de s'assurer que toute fermeture temporaire ou périodique de l'établissement soit annoncée à la Municipalité au moins sept jours à l'avance conformément à l'art. 49 LADB et à l'art. 103 RCP.
- **Diffusion de musique :** La checklist contient uniquement un contrôle permettant de s'assurer qu'il existe une autorisation pour diffuser de la musique. Néanmoins, elle ne contient pas de rubrique permettant de s'assurer que toutes les conditions liées à cette autorisation soient respectées par les titulaires (notamment en termes de niveau sonore et d'horaires de diffusion de musique, etc.). En outre, elle ne contient pas non plus de rubrique permettant de contrôler qu'aucune musique ne soit diffusée sur les terrasses.
- **Service et vente de boissons alcooliques :** La checklist ne contient pas de contrôles permettant de s'assurer que la vente avec consommation sur place de boissons alcooliques soit uniquement effectuée dans le périmètre de la terrasse autorisée. La checklist ne prévoit, en outre, aucun contrôle en matière de livraison et de vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées et de la bière (interdites de 21 heures à 6 heures du matin).
- **Protection de la jeunesse :** Afin de protéger la jeunesse, des contrôles y relatifs devraient être ajoutés à la checklist (affichages de mise en garde et d'interdiction d'entrée, contrôles de présence de mineur-e-s, etc.).
- **Jeux de hasard et autres jeux :** La checklist ne contient aucun contrôle en matière de jeux de hasard et autres jeux.
- **Tenue d'un registre des hôtes :** L'obligation de tenir un registre pour les titulaires d'une licence permettant de loger des hôtes ne fait pas l'objet d'un contrôle dans la checklist.
- **Délivrance d'une quittance :** L'obligation de la délivrance d'une quittance, conformément à l'art. 41 LADB, ne fait pas l'objet d'un contrôle dans la checklist.

La Cour des comptes relève que les contrôles effectués selon les fréquences mentionnées dans la sous-section 3.2.1.2 ne font pas l'objet d'une formalisation, par exemple au moyen de la checklist à la

disposition de la Commune. Par conséquent, il n'existe aucune trace des résultats des contrôles effectués dans le dossier des établissements concernés. Ainsi, les interventions effectuées dans les établissements étant, dans la plupart des cas, non formalisées, la Municipalité n'est pas à même de déterminer quels contrôles ont effectivement été réalisés par les membres de la Sécurité publique et à quelle périodicité ces contrôles ont été réalisés.

L'examen par la Cour des comptes de douze dossiers d'établissements a permis de constater que ces derniers ne contiennent aucune documentation des contrôles effectués par le secteur de la Sécurité publique, hormis un avertissement communiqué à un établissement suite à des nuisances sonores. La Cour des comptes constate également que pour deux dossiers d'établissements examinés, la PCC, conjointement avec la Gendarmerie, a procédé à des inspections inopinées en 2016 respectivement en 2018. Diverses irrégularités ont été constatées, dont notamment un affichage insuffisant au sens de la LADB, le non-respect de l'obligation de proposer un choix de trois boissons sans alcool, des infractions à l'OIP ou encore l'absence d'un registre des hôtes. Les manquements constatés relèvent du champ de compétence de la Commune qui doit s'assurer de leur respect par la mise en place d'un système de contrôle efficace. Nous relevons en outre 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.

Les montants encaissés lors de chaque contrôle du carnet de confiance (prolongation d'ouverture) sont répertoriés dans l'application informatique de l'administration communale permettant la gestion des paiements. Sous condition que des prolongations d'ouverture aient été inscrites dans le carnet de confiance, cette liste permet de retracer dans quels établissements et à quel moment des interventions ont été effectuées par les membres de la Sécurité publique. Toutefois, si aucun encaissement n'a lieu ou si la prolongation d'ouverture n'a pas été correctement inscrite dans le carnet de confiance, la date et l'établissement concerné par l'intervention ne sont pas répertoriés sur cette liste. En outre, la Sécurité publique ne répertorie pas sous forme consolidée les contrôles qui sont effectués sur dénonciation ou par la Gendarmerie en plus des contrôles réalisés en lien avec les contrôles des carnets de confiance. La Cour des comptes relève qu'il n'existe par conséquent aucune vision synthétique, au sein de la Sécurité publique, 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 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 Sécurité publique tienne à jour un tableau répertoriant systématiquement les 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 effectué par un membre de la Sécurité publique, par la Gendarmerie ou par la PCC peut avoir des conséquences différentes, en fonction des observations faites :

- En ordre Aucun élément particulier n'est constaté par la Sécurité publique.

- Avertissement Lorsqu'une infraction est observée, un délai de mise en conformité est imparti aux titulaires de licences.
- Rapport de dénonciation En cas de récidive 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 qui est adressé à la Commission de police, à la Préfecture ou au Ministère public.

Dans l'éventualité où une intervention dans un établissement débouche sur un avertissement, un délai de mise en conformité est imparti au titulaire de la licence. Ce délai est fixé en fonction de l'infraction commise, mais porté à un maximum de deux semaines. Une inspection de suivi, inscrite uniquement dans l'agenda de la personne concernée, permet de vérifier si le titulaire s'est mis en conformité. La Cour des comptes relève que la Sécurité publique n'a pas de vision globale des avertissements prononcés à l'encontre des tenancier-ère-s qui permettrait de planifier des inspections de suivi de manière systématique en fonction des établissements concernés, de la disponibilité des personnes ainsi que des délais impartis et des objectifs fixés pour le traitement des inspections de suivi. Concernant les dénonciations, nous relevons que les membres de la Sécurité publique ne procèdent généralement pas à la rédaction de rapports de dénonciation, mais uniquement à des avertissements. Ceci est notamment dû au fait que les ASP ne sont plus en service aux heures de fermeture des établissements. En outre, le secteur n'a pas de compétences sur le plan judiciaire. En d'autres termes, en cas de problème grave ainsi qu'en cas de récidive, les ASP font appel soit à la Gendarmerie, soit à la PCC. Plus généralement, la Cour des comptes relève que les avertissements prononcés par les ASP ne parviennent pas en copie au poste de gendarmerie. Les rapports de dénonciation qui sont dressés par la Gendarmerie, qu'ils portent sur des infractions au RCP, à la LADB ou sur d'autres législations cantonales adressés à la Préfecture, à l'exception de ceux portant sur des délits (p.ex. prêt de licence), parviennent en copie à la Municipalité par le biais de la Chancellerie de la police cantonale. La Sécurité publique classe l'ensemble des avertissements ainsi que les rapports de dénonciation rédigés ou reçus par la Gendarmerie dans le dossier de l'établissement, ceux-ci n'étant, par conséquent, suivis que de manière individuelle pour chaque 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 d'un établissement resté ouvert après l'heure de fermeture, sans autorisation spéciale, seront déclarés en contravention (art. 104 RCP). L'art. 54 RCP énonce qu'en cas d'infraction aux dispositions relatives à la protection des mineur-e-s, les enfants ou jeunes gens et les personnes adultes qui les accompagnent sont considérés comme contrevenant-e-s au même titre que les responsables d'établissements. Ces deux articles déterminent ainsi les suites à donner à une infraction portant sur les heures limites d'exploitation ainsi que sur la protection de la jeunesse. 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 ainsi que des restrictions d'accès pour les mineur-e-s aux établissements, la Cour des comptes relève que la Sécurité publique ne dispose pas d'une directive ni de procédure permettant de juger 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.

Pour l'échantillon de dossiers d'établissements sous revue, le secteur de la Sécurité publique a procédé à un avertissement en juin 2015 suite à des nuisances sonores constatées dans un café-restaurant. L'avertissement a été assorti d'une menace de dénonciation auprès de la Commission de police. En outre, la Cour des comptes a revu l'ensemble des rapports de dénonciation qui ont abouti à une sentence municipale. Onze des douze sentences municipales prononcées à l'encontre d'établissements pour la période 2011- 2018 donnent suite à des rapports de dénonciation dressés par la Gendarmerie. Seule une dénonciation a été dressée par un ASP. A l'exception d'une dénonciation dressée par la Gendarmerie, l'ensemble des dénonciations concernent des fermetures tardives. La Cour des comptes n'a pas identifié des éléments qui indiqueraient que les infractions observées dans les établissements auraient été traitées sans respecter le principe de l'égalité de traitement.

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 du règlement de police et des autres normes applicables. La procédure est réglée 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.

Les rapports de dénonciation dressés par les membres de la Sécurité publique portant sur une infraction au RCP sont adressés à la Commission de police de la commune de Payerne. La Cour des comptes relève que le RCP ne se prononce pas sur les personnes au sein de la Commune habilitées à dresser des rapports de dénonciation. Les rapports de dénonciation établis par la Gendarmerie et portant sur une infraction au RCP 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 infraction 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 publique ainsi que du chef de secteur de la Sécurité publique. Ce dernier élabore une proposition, portant notamment sur le montant de l'amende, à l'intention du conseiller municipal concerné. Cette proposition prend en compte le rapport et les informations transmises par la Gendarmerie ainsi que l'historique de l'établissement (i.e. récidive, contexte, etc.). De manière générale, les renseignements ainsi obtenus sont suffisants pour assurer la gradation des infractions et statuer par voie de sentence sans instruction. Sur la base des rapports de dénonciation reçus, douze sentences municipales ont été prononcées par la Commission de police pour un total de CHF 2'410 entre 2011 à 2018 en lien avec la surveillance des établissements (voir Tableau 5).

Année	Articles RCP	Nature de l'infraction	Sentence (en CHF)
2016	105 RCP	Tapage nocturne	160
2017	100, 101 et 104 RCP	Heures limites d'exploitation ; permissions non inscrites dans le carnet <i>ad hoc</i>	230
2018	100, 101 et 104 RCP	Heures limites d'exploitation ; permissions non inscrites dans le carnet <i>ad hoc</i>	230
2018	100, 101 et 104 RCP	Heures limites d'exploitation ; permissions non inscrites dans le carnet <i>ad hoc</i>	230
2018	100, 101 et 104 RCP	Exploitation après l'heure de fermeture	330
2018	100, 101 et 104 RCP	Heures limites d'exploitation ; permissions non inscrites dans le carnet <i>ad hoc</i>	260
2018	100, 101 et 104 RCP	Heures limites d'exploitation ; permissions non inscrites dans le carnet <i>ad hoc</i>	160
2018	100, 101 et 104 RCP	Heures limites d'exploitation ; permissions non inscrites dans le carnet <i>ad hoc</i>	160
2018	100, 101 et 104 RCP	Heures limites d'exploitation ; permissions non inscrites dans le carnet <i>ad hoc</i>	130
2018	100, 101 et 104 RCP	Heures limites d'exploitation ; permissions non inscrites dans le carnet <i>ad hoc</i>	130
2018	100, 101 et 104 RCP	Heures limites d'exploitation ; permissions non inscrites dans le carnet <i>ad hoc</i>	260
2018	100, 101 et 104 RCP	Heures limites d'exploitation ; permissions non inscrites dans le carnet <i>ad hoc</i>	130

Tableau 5 : Inventaire des sentences municipales

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Les infractions parvenant à la Commission de police en matière d'établissements peuvent être globalement résumées de la manière suivante :

- Troubles de l'ordre public (art. 105 RCP) ;
- Exploitation après l'heure de fermeture sans permission (art. 100, 101 et 104 RCP).

Conformément à la LContr, les faits réprimés par l'autorité municipale sont passibles d'une amende de 500 CHF au plus, contre chaque contrevenant-e, sous réserve des cas où la loi prévoit un montant inférieur. L'amende peut être portée à 1'000 CHF en cas de récidive ou de contravention continue. Il

y a récidive en cas d'infraction du même genre dans l'année qui précède la nouvelle contravention (art. 25 LContr).

La Cour des comptes constate, pour la période sous revue, que le montant des sentences prononcées par la Commission de police de Payerne se situe à l'intérieur de la fourchette prévue par la LContr. En outre, la Cour des comptes n'a pas identifié d'éléments qui indiqueraient que les montants des sentences violeraient le principe de l'égalité de traitement. Onze sur douze sentences municipales prononcées portent sur la même infraction au RCP, soit le dépassement de l'heure d'ouverture autorisée pour l'établissement. Dans la plupart des cas, la Commission de police a fixé un montant de l'amende de CHF 200, auquel s'ajoutent des frais de procédure. Les sentences sont prononcées systématiquement à l'encontre de l'exploitant-e du commerce, et, dans la mesure du possible, également à l'encontre de l'exerçant-e. L'infraction la plus grave commise par un établissement au sein de la liste présentée ci-dessus, soit une ouverture au-delà des permissions pour des prolongations d'ouverture, a été réprimée par une amende de CHF 300.

Le délai de traitement des rapports de dénonciation transmis à la Commission de police par la Gendarmerie ou par les ASP est généralement d'une semaine, leur traitement débutant dès réception tous les mardis auprès de la Commission. Pour les douze ordonnances pénales concernées, la Cour des comptes a analysé le délai de traitement en comparant la date de réception du rapport de dénonciation à la communication à l'administré-e de l'ordonnance pénale. La procédure d'audit réalisée a permis de constater que l'établissement des ordonnances a généralement lieu pendant la semaine lors de laquelle les dénonciations sont parvenues à la Commission.

Tout recours contre les ordonnances pénales 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 d'Yverdon. 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 le secteur de la Sécurité publique, qui sont adressés directement à la Préfecture.

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

La procédure administrative

Généralement, après avoir accordé une autorisation, les municipalités peuvent, pour des motifs d'intérêt public, en cas de non-respect des conditions liées à l'autorisation ou en cas de non-paiement des taxes, émoluments et autres redevances publiques 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 RCP de la commune de Payerne prévoit la possibilité pour la Municipalité de recourir à une procédure administrative. En application de l'art. 13 RCP, la Commune, après avoir accordé une autorisation, peut, pour des motifs d'intérêt public, la retirer. Dans cette éventualité, sa décision doit être motivée en fait et en droit. Cette décision doit être communiquée, par écrit, aux personnes concernées avec mention de leurs droits et du délai de recours. Les mesures administratives directement prises par les membres de la Sécurité publique sont susceptibles de recours auprès de la Municipalité, conformément à la loi sur la procédure administrative (LPA-VD). Un droit de recours contre la décision de la Municipalité existe auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

Nous relevons que la commune de Payerne, à ce jour, n'a jamais eu à procéder à un retrait d'une autorisation accordée, compte tenu du fait que les avertissements prononcés ont toujours été suivi par la résolution du problème initialement constaté. En cas de récurrence, la Sécurité publique avertit la PCC qui prend des mesures le cas échéant.

3.2.3. LA MESURE DU TRAVAIL RÉALISÉ

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

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

La Cour des comptes relève que la Sécurité publique ne procède pas au calcul d'indicateurs préalablement définis en fonction des activités déployées. Le secteur ne tient pas à jour un tableau recensant l'exhaustivité des contrôles effectués ainsi que les suites qui ont été données aux différentes interventions. Il ne dispose dès lors pas des informations nécessaires permettant d'établir des statistiques portant sur le taux de couverture des contrôles réalisés. Par conséquent, il 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 Sécurité publique n'a pas de vision synthétique de l'ensemble des avertissements prononcés à l'encontre des tenancier-ère-s ainsi que des dénonciations dressées par la Gendarmerie ou par les ASP. 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, rendant impossible la mesure de la performance des activités déployées, aucun indicateur mesurant le travail réalisé ne peut actuellement être établi par la Sécurité publique. Cette situation empêche également toute communication des activités 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).

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

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

3.2.5. LA PUBLICATION DES INFORMATIONS RELATIVES À LA PERFORMANCE

L'implémentation d'un processus d'amélioration continue, conforme aux étapes de la roue de Deming, doit être accompagnée d'une politique de communication appropriée de la Municipalité et de la PCC. La transparence est également un élément essentiel de la confiance des citoyen-ne-s envers les communes et les activités qu'elles déploient (OCDE, 2019). Elle contribue également à l'amélioration des résultats économiques et sociaux (Ortiz-Ospina et Roser, 2017 ; Acosta, 2013 ; Hameed, 2005 ; Cucciniello, Porumbescu et Grimmelikhuijsen, 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, doivent permettre à l'information d'être accessible au public en temps opportun.

Comme précédemment évoqué, l'administration communale de Payerne 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 utiles aux citoyen-ne-s et aux autres parties prenantes pour évaluer avec exactitude la performance de l'action publique.

En matière de publication, un chapitre du rapport de gestion de la Commune est dédié aux diverses activités de la Sécurité publique. Outre une présentation du Secteur, le rapport informe sur les divers encaissements de taxes, d'émoluments et d'amendes. Il renseigne également sur les établissements. Les heures de prolongation d'ouverture ainsi que le montant des taxes y relatives encaissés y sont notamment présentés. La quantité de rapports résultant des compétences de la Sécurité publique, dont les infractions au RCP constituent une autre information présentée. Bien que le rapport de gestion introduise certaines facettes de l'activité des membres de la Sécurité publique, les informations publiquement disponibles ne permettent pas d'évaluer les activités de contrôle effectivement déployées par les fonctionnaires communaux.

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

3.2.6. PILOTAGE DE LA SURVEILLANCE À PAYERNE ?

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, cette dernière n'est pas réalisée de manière formalisée.

Au niveau du déploiement des activités de surveillance, la Sécurité publique ne procède pas à des contrôles généraux, planifiés et formalisés. Elle ne tient en outre pas à jour un document recensant l'exhaustivité des contrôles effectués par ses employé-e-s ou par son partenaire principal, la Gendarmerie. 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 Sécurité publique n'a fixé ni indicateur de performance, ni valeur cible. En l'absence d'une vision consolidée des contrôles effectués et des suites qui y sont données, 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 Sécurité publique ne définit pas d'objectif en matière de surveillance et que les contrôles réalisés ainsi que les résultats de ces derniers ne sont pas documentés d'une 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 du manque d'informations sur la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, la Commune n'est actuellement pas capable d'informer les citoyen-ne-s ainsi que les autres parties prenantes sur les activités de son administration. Par conséquent, une condition favorisant le développement de la performance au sein de l'administration communale n'est pas remplie.

3.3. LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

Afin de financer leurs activités de surveillance, les communes prélèvent des émoluments et taxes notamment auprès des titulaires de licences. L'OCDE (2019) considère qu'un des principaux risques liés à un système impliquant l'Etat et les communes 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 législatif 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 qui peuvent être prélevées sous la forme d'impôts ou de contributions causales (Administration Fédérale des Contributions, 2015). Contrairement aux impôts qui ne sont pas collectés dans le but de financer une contreprestation particulière, les contributions causales telles que les émoluments et taxes sont prélevées par les collectivités publiques pour l'utilisation d'une prestation précise. Elles peuvent être soit forfaitaires, soit liées au temps consacré au dossier. Elles sont notamment soumises, dans le cadre normatif suisse, aux principes de légalité, de l'équivalence des prestations et de couverture des coûts (Surveillance des Prix, 2018)⁸.

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 qui peut généralement être contestée par voie de référendum. Toutefois, dans le cadre des émoluments administratifs, la jurisprudence a assoupli ce principe en ce qui concerne la détermination des tarifs. En effet, il est admis, pour autant que le principe d'équivalence soit respecté et que le respect du principe de couverture des coûts puisse être contrôlé (EMPL modifiant la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR), Vaud), que la compétence générale d'édicter les tarifs soit déléguée à l'Exécutif. Ainsi, à l'exception des tarifs, l'objet de l'émolument, le cercle des personnes assujetties ainsi que la base de calcul doivent être définis par le législatif communal dans une base légale formelle. Une violation de ces principes confère un caractère d'impôt déguisé à la contribution qui devient, par conséquent, illégale.

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

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

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

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

3.3.2. LES ÉMOLUMENTS ET TAXES PERÇUS

Dans le cadre de la surveillance des hôtels et restaurants, la Commune finance ses activités en facturant aux administré-e-s différents types d'émoluments et taxes. Il s'agit plus spécifiquement d'émoluments pour la surveillance de base, de frais supplémentaires d'intervention, de taxes d'ouverture anticipée ou de prolongation d'ouverture et de taxes d'usage du domaine public. Elle prélève également des taxes d'exploitation qui appartiennent, sur le plan légal, à la catégorie des impôts. En fonction des activités déployées par un établissement soumis à la LADB, le montant des émoluments et taxes est fixé par la commune de Payerne (voir Tableau 6) :

Emoluments et taxes perçus par Payerne	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.	350
	Discothèque, Night-club, Licence particulière de salon au sens de la loi sur l'exercice de la prostitution.	1000
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 ^{ère} heure: CHF 10 2 ^{ème} heure et suivantes: CHF 20/h Night-clubs et discothèques : Fermeture à 4h : CHF 500/mois
Taxes pour l'installation de terrasses	Empiètement sur le domaine public communal	Par m ² et par année : CHF 10

Tableau 6 : *Tarifs des contributions causales pour la commune de Payerne*

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 1'000. De manière générale, compte tenu que la PCC prélève ses propres émoluments et taxes, il est intéressant de relever que les tarifs pratiqués par Payerne pour ses contributions causales sont égaux à ceux pratiqués par l'administration cantonale.

Pour les débits de boissons alcooliques à l'emporter, la taxe d'exploitation est prélevée par la PCC pour l'ensemble des communes vaudoises et redistribuée à ces dernières sur la base d'un pourcentage du chiffre d'affaire généré par la vente de boissons alcooliques durant les deux dernières années. Malgré sa dénomination, cette taxe se distingue des contributions causales. Selon la jurisprudence, elle doit être considérée comme un impôt d'affectation, et plus précisément comme un impôt d'attribution des coûts. La taxe d'exploitation sur les débits de boissons alcooliques à l'emporter n'est donc pas soumise aux principes de couverture des coûts et d'équivalence des prestations. Les revenus de cette taxe ne sont donc pas pris en compte dans les recettes communales, dans le cadre des analyses présentées dans les 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, le montant des émoluments et taxes facturés devrait correspondre aux charges effectivement supportées par l'administration dans le cadre des activités de surveillance des établissements soumis à la LADB. En outre, le prélèvement de contributions causales (émoluments et taxes) devrait s'appuyer sur une base légale formelle.

Principes de performance et de couverture des coûts

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

La Municipalité n'ayant réalisé aucune estimation de son taux de couverture des coûts, la Cour des comptes a entrepris son évaluation, sur la base des informations mises à sa disposition par l'administration communale. Pour déterminer ce taux, il est nécessaire de déterminer les revenus ainsi que les charges qui doivent être pris en compte dans son estimation. Les revenus issus des émoluments et taxes facturés par l'administration communale en lien direct avec la surveillance des établissements peuvent être classés en 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 7 ci-après propose une vision synthétique des trois groupes d'émoluments et taxes pour les années 2016 à 2018.

Catégorie de contributions causales		2016	2017	2018
Emoluments de surveillance	Licence particulière	1'000	1'000	1'000
	Buvette	700	700	700
	Hôtel	1'050	1'050	1'050
	Café-restaurant	15'750	16'100	16'450
	Caveau	100	100	100
	Tea-room	600	600	600
	Traiteur	350	350	350
	Night-club	1'000	0	0
	Café-bar	700	700	700
	Bar à café	200	200	200
Autres taxes (heures d'ouverture et domaine public)		27'725	36'000	33'195
Estimation du montant total des taxes et émoluments		49'175	56'800	54'345

Tableau 7 : *Estimation des revenus pour la période 2016-2018*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Sur la base des estimations réalisées dans le Tableau 7, le montant total des émoluments communaux en lien avec la LADB oscillent entre CHF 49'175 et CHF 56'800 pour la période sous revue. En outre, le Tableau 7 suggère une certaine stabilité des revenus.

En ce qui concerne les charges prises en compte pour l'estimation du taux de couverture, la Cour des comptes a pris la décision de s'appuyer sur une approche fondée sur les coûts complets dans le but de refléter le plus fidèlement possible le coût de la prestation et de se conformer à la jurisprudence. Ainsi, afin d'évaluer les coûts directs et indirects d'un membre de la Sécurité publique réalisant des tâches en lien avec la surveillance des établissements soumis à la LADB, les charges qui sont spécifiques à d'autres activités (« Foires et marchés », « Parkomatic – entretien horodateur », « Frais d'inhumation », « Frais services de sécurité » 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 sont prises en compte. Le Tableau 8 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 8 permet de constater que les charges totales de la Sécurité publique, diminuées des éléments sans lien avec la surveillance des établissements soumis à la LADB et augmentées des charges administratives, oscillent entre CHF 779'945 et CHF 795'507. En se fondant sur le nombre d'EPT travaillant pour la Sécurité publique, l'estimation du coût complet d'une personne (incl. charges sociales, équipements et locaux) se situe entre CHF 155'989 et CHF 159'101, pour la période sous revue.

Catégorie de charges	2016	2017	2018
Charges totales de la police communale	1'593'185	1'579'501	1'667'105
- Foires et marchés	-3'169	-16'564	-15'002
- Parkomatic - entretien horodateur	-18'557	-13'826	-19'421
- Frais d'inhumations	-24'047	-24'197	-25'042
- Frais services de sécurité	-36'286	-50'586	-38'828
-Réforme policière	-719'283	-694'383	-773'305
Charges totales après retraitements	791'843	779'945	795'507
Nombre d'EPT	500%	500%	500%
Coût complet par EPT	158'369	155'989	159'101

Tableau 8 : *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 facturé respecte les principes de performance et de couverture des coûts. Pour ce faire, les revenus présentés dans le Tableau 7 sont divisés par les charges introduites dans le Tableau 8. Le Tableau 9 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 71% et 79% d'un EPT devrait être attribué à la surveillance des établissements pour que les principes de performance et de couverture des coûts soient respectés, soit 1 à 2 jours par semaine (Tableau 9⁹).

Calcul du niveau de ressources requis	2016	2017	2018
Estimation du montant total des taxes et émoluments (Tableau 5)	49'175	56'800	54'345
Coût complet par EPT (Tableau 6)	158'369	155'989	159'101
Estimation du nombre d'EPT requis selon la Cour des comptes	31%	36%	34%
Estimation du temps par semaine requis selon la Cour des comptes	13 heures	15 heures	14 heures

Tableau 9 : *Estimation du nombre d'EPT optimal*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Actuellement, selon les estimations transmises par l'administration communale, environ 55% d'un EPT sont alloués aux tâches d'administration générale ainsi qu'à la surveillance des établissements. Ainsi, compte tenu que les ressources allouées sont supérieures à celles requises selon la Cour des comptes (Tableau 10), le principe de couverture des coûts semble être respecté. Pour la période 2016-2018, l'écart constaté entre le nombre d'heures requis et celui effectué oscille entre 10 et 12

⁹ 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.

heures par semaine, ce qui représente une sous facturation oscillant entre CHF 37'437 et CHF 45'927 (Tableau 10)¹⁰.

Adéquation de la politique de financement	2016	2017	2018
Estimation du nombre d'EPT requis selon la Cour des comptes	31%	36%	34%
Estimation du temps par semaine requis selon la Cour des comptes	13 heures	15 heures	14 heures
Nombre d'EPT actuel	60%	60%	60%
Temps par semaine actuel	25 heures	25 heures	25 heures
Ecart constaté	29%	24%	26%
	12 heures	10 heures	11 heures
Sous-facturation estimée par la Cour des comptes (CHF)	45'927	37'437	41'366

Tableau 10 : *Adéquation de la politique de financement*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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 forfaitaires relativement faibles qui, par conséquent, ne semblent pas fondamentalement entrer en conflit avec le principe de l'équivalence des prestations.

Principe de légalité

Le principe de légalité requiert que les différentes contributions causales facturées par l'administration communale figurent dans une base légale formelle. En application de la jurisprudence et de l'art. 4¹¹ de la loi sur les impôts communaux (LCom), le cercle des assujettis, l'objet et la base de calcul des émoluments doivent figurer dans une norme spécifique adoptée par le Conseil communal et approuvée par le chef du département concerné. Le Conseil communal peut, s'il le souhaite, déléguer la détermination des tarifs à la Municipalité, ce qui facilite notamment leur adaptation future. Cette délégation requiert que le principe d'équivalence soit respecté et que celui de couverture des coûts soit contrôlé.

En vertu de l'art. 5 du règlement communal de police (RCP), la Municipalité établit les tarifs de police découlant du RCP. En d'autres termes, la Municipalité ne peut introduire des contributions causales que si ces dernières prennent appui sur des dispositions explicites du RCP. Ainsi, compte tenu que le RCP ne traite pas explicitement des émoluments de surveillance de base, le Conseil communal ne délègue pas la détermination des tarifs à la Municipalité. Toutefois, la revue des extraits de la comptabilité de la Commune pour les exercices 2015 à 2018 permet de constater que la bourse

¹⁰ En juillet 2019, le secteur de la Sécurité publique compte deux nouveaux collaborateurs. En fonction de leurs activités, le taux de couverture des coûts pour les années 2020 et suivantes pourrait être modifié de manière significative. Compte tenu que l'audit ne porte pas sur cette période, aucun calcul additionnel n'est présenté.

¹¹ 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.

communale prélève des émoluments de surveillance de base. Dès lors, le principe de légalité n'est pas respecté.

En ce qui concerne les prolongations d'ouverture, en application de l'art. 101 RCP, la Municipalité peut autoriser les titulaires de licences à laisser leur établissement ouvert une ou deux heures supplémentaires. Le RCP précise également que l'établissement doit payer les taxes de prolongation d'ouverture selon le tarif fixé par la Municipalité. Conformément aux exigences fixées par le Conseil communal, les modalités applicables à la perception des taxes en lien avec la prolongation des horaires d'ouverture sont fixées dans le « Barème des taxes découlant du RCP » approuvé par la Municipalité dans sa séance du 15 mai 2013. Dès lors, dans le cadre des taxes relatives aux prolongations d'ouverture, le principe de légalité est respecté.

Finalement, en ce qui concerne l'usage du domaine public, l'art. 17 RCP énonce que toute utilisation du domaine public dépassant les limites de son usage normal est soumise à une autorisation préalable et peut faire l'objet d'une taxe. Compte tenu que le Conseil communal ne prévoit pas le tarif applicable à l'utilisation du domaine public dans l'art. 17 RCP, l'art. 5 dudit règlement s'applique. Ce dernier stipule que la Municipalité arrête les tarifs de police découlant du règlement. Compte tenu du fait que le tarif applicable aux taxes perçues pour tout empiètement sur le domaine public communal, dont l'installation de terrasses de café, est fixé dans le « barème des taxes d'empiètement ou d'anticipation sur le domaine public communal » adopté par la Municipalité dans sa séance du 9 octobre 1995, le principe de légalité est respecté dans le cadre des taxes relatives à l'usage du domaine public.

3.3.4. ADÉQUATION DES ÉMOLUMENTS ET TAXES À PAYERNE ?

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

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

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes considère que le principe de couverture des coûts est respecté par la Commune bien que la politique de financement de cette dernière ne semble pas être optimale (financement insuffisant).

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

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

3.4. LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

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

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

En outre, pour affiner sa définition, l'OCDE (2005b) classe les conflits d'intérêts selon trois groupes distincts. Les conflits d'intérêts peuvent, tout d'abord, être apparents. Dans cette situation, un tiers peut raisonnablement penser que l'agent public a des intérêts qui peuvent influencer la réalisation de sa mission. Ensuite, les conflits d'intérêts peuvent être potentiels. Dans ce cas, l'agent public a des intérêts privés qui pourraient éventuellement interférer avec la poursuite de sa mission dans le futur. Finalement, les conflits d'intérêts peuvent être réels lorsque la réalisation de la mission de l'agent public peut être effectivement influencée par les intérêts de ce dernier. Le Tableau 11 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 11 : *Catégorie de conflits d'intérêts*
Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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

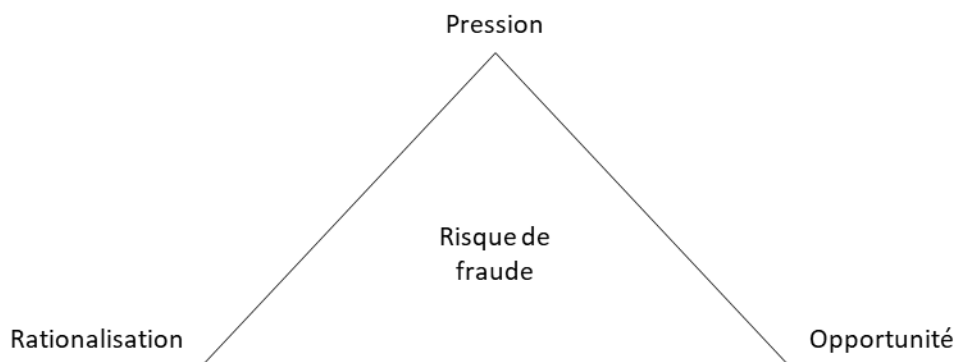


Figure 3 : Triangle de la fraude
Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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

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

La gestion des conflits d'intérêts peut s'appuyer sur une large palette de mesures visant à encadrer chacun des trois facteurs qui composent le triangle de la fraude. Premièrement, certaines mesures peuvent avoir pour but de réduire l'opportunité offerte aux différentes personnes concernées de commettre des actes frauduleux. Ces mesures prennent généralement la forme de contrôles internes renforcés visant, par exemple, à assurer une ségrégation adaptée des tâches (« Chinese wall ») 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 (Soltès, 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 fonctionnaires concernés 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 est particulièrement marqué au sein des autorités locales et régionales en raison de leur proximité avec la société civile et, plus particulièrement, avec les entrepreneurs locaux (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2018). Il y a près de dix ans, dans le cadre d'un rapport d'évaluation sur la Suisse, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO, 2008), soulignait le rôle joué par la modeste taille du territoire helvétique ainsi que les interactions fortes existant entre les sphères politique, culturelle et économique dans le développement des conflits d'intérêts et, plus particulièrement, de la corruption. Par conséquent, en

raison de leur taille limitée et de leur population parfois peu nombreuse, les communes vaudoises et leurs administrations sont particulièrement exposées au risque de conflits d'intérêts.

Au sein de l'administration communale de Payerne, ce risque est encadré par une série de normes. Plus précisément, le règlement du personnel de la Commune prévoit que les fonctionnaires doivent accomplir leur travail en personne avec diligence, loyauté et fidélité (art. 13, règlement 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. 13, règlement du personnel communal), ainsi qu'avoir une attitude exemplaire (art. 13, règlement du personnel communal). Les fonctionnaires veillant à l'exécution des dispositions du règlement du personnel communal sont tenu-e-s de signaler à la Municipalité, spontanément et dans les meilleurs délais, les négligences et fautes, de même que tout événement susceptible d'impacter la bonne marche du service (art. 13, règlement 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 avantages est notamment traitée dans le règlement du personnel communal qui énonce qu'il est interdit de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre, pour soi ou pour autrui, en raison de sa fonction, des avantages¹² auxquels on n'a normalement pas droit, qui ne sont pas conformes aux usages sociaux et qui dépassent les limites définies par la Municipalité (art. 23, règlement du personnel communal). En outre, les employé-e-s sont tenu-e-s de rendre compte à la Municipalité de tout avantage reçus ou offerts, dans l'exercice de leur activité contractuelle ou en rapport avec celle-ci, notamment des sommes d'argent ou autre cadeaux en nature. Toutefois, les collaborateur-trice-s ne sont pas tenu-e-s de rendre compte des cas de minime importance tels que définis par la Municipalité (art. 23, règlement du personnel communal). Plus marginalement, il est interdit de prendre un intérêt pécuniaire direct ou indirect aux achats, adjudications, soumissions et ouvrages qui intéressent la Commune. Le règlement général d'application (RGA) du règlement du personnel (RP) énonce, quant à lui, que la Municipalité établit un règlement séparé relatif aux dons et avantages (art. 8, règlement général d'application (RGA) du règlement du personnel (RP)) notamment dans le but de définir avec plus de précision les cas considérés comme minimes.

La directive relative aux dons et avantages définit plus en détails les obligations des employé-e-s de la commune. Elle énonce notamment que l'admissibilité de l'acceptation de dons ou autres avantages dépend avant tout des usages sociaux, lesquels sont appelés par nature à évoluer (art. 2, directive relative aux dons et avantages). Afin de clarifier les usages sociaux en vigueur, la Municipalité statue que les dons en espèces peuvent être acceptés jusqu'à concurrence CHF 20 par situation. En outre, les avantages personnellement et immédiatement consommables et les cadeaux commerciaux tels que les produits alimentaires (chocolat, vin, etc.) et les objets publicitaires peuvent être acceptés jusqu'à concurrence d'une valeur marchande de CHF 100 par situation. Il est cependant précisé que la précédente définition d'un don ou d'un autre avantage de minime

¹² L'article 23 du Règlement du personnel communal définit un avantage comme « [...] toute libéralité de nature matérielle ou immatérielle de nature à procurer une amélioration de la situation de son bénéficiaire sur le plan économique, juridique ou personnel (tels que cadeaux, invitations à des repas ou des événements/manifestations/séjours, pourboires, rabais, etc.).

importance peut être exclue au cas par cas par la Municipalité, en fonction des circonstances, notamment en raison du montant ou de sa fréquence, par exemple lorsqu'un ou une employé-e reçoit d'une même personne plusieurs dons ou autres avantages (art. 2, directive relative aux dons et avantages). Dans l'éventualité où on se voit offrir pour soi ou pour autrui un don ou un avantage qui excède les limites fixées par la Municipalité, il faut en rendre compte au Secrétaire municipal (art. 2, directive relative aux dons et avantages). La directive relative aux dons et avantages prévoit également que si un avantage doit être refusé au regard du cadre normatif communal, mais qu'il paraît délicat au vu des circonstances de le refuser pour des raisons de politesse, le fonctionnaire est tenu d'en référer à la Municipalité, qui décide de la suite à donner (art. 2, directive relative aux dons et avantages,).

Sur le plan disciplinaire, la directive relative aux dons et avantages de la commune précise de manière explicite que toute violation, intentionnelle ou par négligence grave, des normes en lien avec les dons et autres avantages est susceptible de donner lieu à une résiliation des rapports de travail, ceci sans préjudice des poursuites et sanctions pénales qui pourraient résulter de la commission d'infractions au sens, notamment des articles 314 et 322^{ter} et suivants du Code pénal, qui répriment la gestion déloyale des intérêts publics (art. 314, CP), la corruption passive (art. 322^{quater}, CP) et l'acceptation d'un avantage (322^{sexies}, CP).

Activités accessoires

Le règlement du personnel communal énonce que toute activité accessoire, rémunérée ou non rémunérée, même si elle est exercée en dehors du travail doit être annoncée lorsqu'elle peut s'avérer incompatible avec la fonction concernée (art. 15, règlement du personnel communal). L'incompatibilité entre l'activité accessoire et la fonction peut notamment résulter de la nature de l'activité lorsque celle-ci heurte les intérêts de la commune, notamment sur le plan du conflit d'intérêts ou de la réputation, de la durée et de la fréquence et de l'existence d'un cumul de gains excessif pour les personnes dont la rémunération est élevée (art. 15, règlement du personnel communal). La Municipalité peut, suite à une pesée d'intérêts entre les libertés constitutionnelles de la personne concernée et la bonne exécution de son activité principale, interdire l'exercice d'une activité accessoire donnée. Ces différents éléments sont repris dans le règlement général d'application (RGA) du règlement du personnel (RP) (art. 5, règlement général d'application du règlement du personnel).

Charges publiques

Proche de la thématique des activités accessoires, l'acceptation de charges publiques est également régulée par le règlement du personnel communal. Ainsi, avant d'accepter une charge publique non obligatoire, les collaborateur-trice-s de la commune de Payerne doivent obtenir une autorisation écrite de la Municipalité (art. 16, règlement du personnel communal). Cette autorisation pourrait ne pas être octroyée dans la mesure où l'exercice d'une charge publique peut s'avérer inconciliable avec sa situation officielle ou les devoirs de sa charge, en particulier car elle peut nuire à l'exercice de ses fonctions ou présenter un risque de conflits d'intérêts (art. 16, règlement du personnel communal).

Secret de fonction

Les employé-e-s sont formellement tenu-e-s de garder le secret de fonction. En d'autres termes, ils doivent garder le secret le plus absolu sur toutes les affaires dont ils ont connaissance dans le cadre de leur activité pour la commune (art. 24, règlement du personnel communal). Il est notamment interdit d'enregistrer, de reproduire et de divulguer, par quelque moyen que ce soit, les informations parvenant à leur connaissance dans le cadre de leurs activités, sans l'autorisation préalable et écrite de la Municipalité (art. 24, règlement du personnel communal). Sans l'autorisation préalable écrite de la Municipalité, il est également interdit de renseigner des tiers sur des affaires impliquant la Commune. Cette obligation de garder le secret de fonction demeure même après la cessation des rapports de travail (art. 24, règlement du personnel communal). La Municipalité est l'autorité compétente pour relever les employé-e-s du secret de fonction.

Sanctions

Le règlement du personnel communale traite des peines disciplinaires pouvant être prononcées à l'encontre des collaborateur-trice-s n'ayant pas respecté leurs différentes obligations. Sur le plan de la responsabilité civile, ils ou elles répondent du préjudice qu'ils causent à la Commune dans l'exercice de leur activité aux conditions et dans la mesure prévue par la loi vaudoise sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA) (art. 25, règlement du personnel communal). Cette dernière énonce que les personnes qui, illicitement ou par une violation des devoirs de service, causent un dommage à une corporation communale sont tenu-e-s de réparation, s'ils ont agi intentionnellement, par négligence ou par 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. Sur le plan pénal, les employé-e-s qui sont prévenu-e-s pénalement pour un acte commis dans l'exercice de leur activité doivent en aviser sans délai la Municipalité (art. 25, règlement du personnel communal). La Municipalité peut décider une résiliation ordinaire des rapports de travail notamment en cas de violation des obligations légales, réglementaires et statutaires. La Municipalité peut également, lorsque cela s'avère nécessaire, libérer l'employé-e de l'obligation de venir travailler jusqu'à la fin de l'échéance des rapports de travail, notamment lorsque l'exercice de l'activité jusqu'à la fin du contrat n'est pas opportun. La Municipalité peut également entreprendre une résiliation immédiate des rapports de travail pour de justes motifs (art. 71, règlement du personnel communal). Il s'agit notamment de toutes circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger la continuation des rapports de travail.

3.4.3. EVALUATION DE LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

La Sécurité publique 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 conflit d'intérêts découlant de fortes interactions entre les sphères politique, culturelle et économique est relativement limité par rapport aux autres communes. Sur le plan opérationnel, la Commune gère les risques liés aux conflits d'intérêts principalement de manière informelle. Par exemple, les personnes se refusent sur une base volontaire dès que cela leur paraît nécessaire. Cette approche se fonde sur l'hypothèse d'une prise de conscience du niveau de risque. Toutefois, compte tenu que les individus tendent à ne pas percevoir les conflits d'intérêts auxquels ils font face (Bargh et al., 2001 ; Moore et al., 2004), cette gestion informelle présente des marges d'amélioration. La première concerne la mise en place d'une formation permettant aux membres de la Sécurité publique de se familiariser avec la problématique des conflits d'intérêts. En effet, une meilleure sensibilisation permettrait de s'assurer que chaque membre du personnel prenne, sur une base volontaire, des mesures telles que la récusation lorsque cela s'avère nécessaire.

Concernant les dons et les autres avantages, le cadre normatif de la Commune interdit formellement de solliciter ou de se faire promettre, pour soi ou pour autrui, en raison de sa fonction, des dons, des cadeaux, des pourboires ou d'autres avantages et d'accepter ceux qui ne seraient pas conformes aux usages sociaux. Cette notion d' « usages sociaux » étant définie dans le cadre normatif, Payerne s'assure d'une application uniforme des restrictions en lien avec les dons et les avantages. Il est cependant possible de mentionner que les normes actuelles ne prennent pas suffisamment en compte le risque de conflit d'intérêts apparent. Ainsi, il devrait être interdit aux fonctionnaires de solliciter ou de se faire promettre, pour eux ou pour autrui, en raison de leurs fonctions, des dons, des cadeaux, des pourboires ou d'autres avantages et d'accepter ceux qui engendreraient un risque de conflit d'intérêts apparent quel que soit leurs montants.

Plus généralement, la gestion du risque de conflits d'intérêts devrait être prévue dans une directive interne spécifique et regrouper les différents éléments pertinents (dons, avantages, activités accessoires, etc.). Pour ce faire, la directive relative aux dons et avantages pourraient étendre son champ d'application et proposer des exemples concrets afin que les employé-e-s puissent s'y référer dans le cadre de leurs activités quotidiennes.

3.4.4. GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS À PAYERNE ?

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

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 employé-e-s en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB, ce risque est principalement géré de manière informelle.

La gestion des conflits d'intérêts pour les collaborateur-trice-s en charge de la sécurité publique présente des marges d'amélioration. A titre d'exemple, les normes en vigueur ne prévoient actuellement pas que les employé-e-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 Payerne 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 Payerne. Cette nécessité se reflète dans l'article 36, al. 1, RLADB qui stipule que les municipalités sont tenues de signaler immédiatement au département tout fait susceptible de provoquer :

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

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

Les sentences municipales doivent être communiquées par les municipalités à la PCC (art. 63, al. 2, LADB). Dans le cadre des procédures d'audit effectuées auprès de l'administration communale de Payerne, il est apparu qu'aucune des douze ordonnances pénales prononcées par la Commission de police pour la période 2011 – 2018 (voir Tableau 5 dans la partie 3.2.2.4) n'a été formellement communiquée à la PCC. La Cour des comptes relève en outre que le seul rapport de dénonciation dressé par un ASP pour la période 2011 – 2018 n'a pas été transmis en double à la PCC.

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 d'un échantillon de dossiers (voir partie 3.2.2.1), 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 ou alors ultérieurement au travers du formulaire de demande de diffusion de musique.

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

La Cour des comptes relève en outre que le secteur de la Sécurité publique informe la PCC de tout changement de titulaire de licences dont elle a connaissance. Toute mise à l'enquête publique ou dispense d'enquête est également communiqué à la PCC.

Néanmoins, il est nécessaire de relever que l'administration communale de Payerne 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. Toutefois, la Sécurité publique a l'occasion d'échanger, avec la PCC, des informations d'ordre général sur la surveillance des établissements soumis à la LADB dans le cadre de rencontres périodiques regroupant les principaux partenaires sécuritaires 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 qu'un réseau partiel d'interactions administratives entre la PCC et la Commune au travers des rencontres regroupant les partenaires sécuritaires de la Commune. Toutefois, la PCC ne dispose globalement d'aucune information suffisamment précise 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 PAYERNE À LA PCC ?

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

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

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 Payerne.

Remarque importante

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

3.6.1. LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

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

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

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

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

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

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

3.6.2. LES MESURES MISES EN PLACE PAR LA PCC

Consciente de son rôle central dans le système de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, la PCC a intensifié le soutien qu'elle offre aux 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 Payerne un certain nombre de directives et aide-mémoires dans le but de faciliter aux collaborateur-trice-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, quant à elle, une vision synthétique du contenu de l'art. 51 LADB qui fixe les âges et conditions d'accès. Finalement, la PCC propose 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 par les tenancier-ère-s 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 par le biais de communications ou circulaires. Il faut toutefois relever que les directives et aide-mémoires ne sont pas centralisés sur le site internet de la PCC, qui représente pourtant la plateforme de diffusion d'informations de l'administration cantonale. La PCC fait finalement parvenir à l'administration communale une copie de toute sa correspondance avec 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 titulaire de licence. La Sécurité publique de la commune de Payerne n'a toutefois pas 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.

Comme précédemment évoqué (voir Sous-section 3.5.2), des rencontres entre les principaux partenaires sécuritaires de la commune de Payerne se déroulent sur une base biannuelle. Lors de ces rencontres, la PCC peut fournir le support nécessaire aux employé-e-s de l'administration communale tout en s'adaptant à leurs besoins.

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 Payerne 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 s'appuie sur des échanges formalisés qui se déroulent deux fois par année. Ces échanges permettent à la PCC de réaliser une analyse des besoins de l'administration communale et, par conséquent, d'adapter son offre de support.

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

En outre, en distribuant des documents tels que des directives ou des aide-mémoires, la PCC soutient le renforcement des capacités communales de manière efficace. Toutefois, la Cour des comptes relève que l'absence de plateforme centralisée permettant la diffusion d'informations auprès des collectivités territoriales n'est pas optimale. En effet, le système actuel rend difficile d'accès la documentation pour les communes. 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 PAYERNE ?

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

La PCC offre un soutien aux collaborateur-trice-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 fortement leur diffusion.

Des formations en lien avec la LADB sont également dispensées par la PCC auprès des collectivités locales. Toutefois, les employé-e-s de Payerne n'ont, à ce jour, bénéficié d'aucune formation malgré le fait que le souhait a été exprimé auprès de la PCC.

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.

4. LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La surveillance des établissements soumis à la LADB sis sur la commune de Payerne 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 :

Constat n° 1		
Il n'existe pas de planification formalisée des contrôles dans les établissements en exploitation. Par conséquent, il n'y a aucun objectif de contrôle.		
Recommandation n° 1		
La Cour des comptes recommande à la municipalité de Payerne de mettre en place une planification des activités de surveillance des établissements soumis à la LADB.		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

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 incomplets.

Recommandation n° 2

La Cour des comptes recommande à la municipalité de Payerne 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 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 Payerne de mesurer le travail réalisé par son administration sur la base des objectifs de contrôle 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 et celles liées aux infractions aux dispositions sur la protection des mineur-e-s sont explicitement définies. A l'exception de ces deux situations, la Cour des comptes relève que lorsqu'une violation du cadre normatif par un établissement soumis à la LADB est constatée, l'employé-e de la Commune 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 Payerne 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 :

Constat n° 5		
<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 dans le cadre des émoluments de surveillance de base.</p>		
Recommandation n° 5		
<p>La Cour des comptes recommande à la municipalité de Payerne 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>		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

4.4. 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 :

Constat n° 6		
<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 personnes impliquées dans un conflit d'intérêts. Sur le plan opérationnel, les employé-e-s ne bénéficient d'aucune formation en lien avec cette thématique ni d'un document récapitulatif permettant d'encadrer leurs activités quotidiennes.</p>		
Recommandation n° 6a		
<p>La Cour des comptes recommande à la municipalité de Payerne de revoir les normes actuellement en vigueur en matière de gestion du risque de conflits d'intérêts et de compléter ces dernières.</p> <p>La gestion du risque de conflits d'intérêts devrait également être traitée au sein d'un document unique présentant les principes directeurs et leur application au quotidien par le biais d'exemples concrets.</p>		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		
Recommandation n° 6b		
<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>		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

4.5. LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA PCC

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

Constat n° 7		
<p>Bien qu'il existe des rencontres formelles entre les principaux partenaires sécuritaires actifs sur le territoire communal, la Cour des comptes constate que la PCC n'est pas informée systématiquement des rapports de dénonciation dressés par les employé-e-s de l'administration communale.</p> <p>En outre, les ordonnances pénales portant sur des infractions aux dispositions relatives aux établissements ne parviennent pas en double à la PCC tel qu'exigé par l'art. 63 LADB.</p>		
Recommandation n° 7		
<p>La Cour des comptes recommande à la municipalité de Payerne de procéder à la communication des informations à la PCC conformément au cadre légal.</p>		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

4.6. 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

Municipalité
de Payerne

Case postale 112 1530 Payerne

Tél. 026 662 66 26 Greffe Municipalité
Fax 026 662 65 27 Greffe Municipalité



Cour des comptes
Monsieur Guy-Philippe Bolay
Le Président
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

N/réf. 0920/620/SW/cc
(no à rappeler dans toute correspondance)

Payerne, le 2 septembre 2020

Audit de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration

Monsieur le Président,

Nous avons bien reçu votre envoi du 14 août 2020 concernant le sujet cité en titre et vous en remercions.

Conformément à votre demande, nous vous remettons ci-joint le formulaire dûment complété. Vous y trouverez nos différentes déterminations.

Tout en restant à votre disposition pour tout complément d'information que vous pourriez souhaiter, nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de nos salutations distinguées.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le Syndic :



E. Küng



Le Secrétaire :



S. Wicht

Annexes : ment.

Copie va à : MM. les Municipaux
M. Stéphane Wicht, Secrétaire municipal
M. Stéphane Savary, Sécurité publique

LES ANNEXES

Annexe I : Détails des informations collectées et analysées pour l'audit.....	80
Annexe II : Une vision synthétique des différentes activités autorisées en fonction de la licence d'établissement délivrée	83
Annexe III : Les tâches de compétence communale conformément aux bases légales cantonales.....	84
Annexe IV : Les références	89
Annexe V : La Cour des comptes en bref.....	91

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

Au niveau cantonal

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

- Loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (LIFLP) du 23 juin 2009 (état le 15 septembre 2009) ;
- Règlement d'application de la loi du 23 juin 2009 sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (RLIFLP) du 1^{er} juillet 2009 (état le 1^{er} octobre 2010) ;
- Convention tripartite destinée à lutter contre le travail illicite dans le secteur des métiers de bouche et activités analogues ;
- Loi sur les contraventions (LContr) du 19 mai 2009 (état le 2 janvier 2011) ;
- Loi sur les procédés de réclame (LPR) du 6 décembre 1988 (état le 1^{er} juin 2013) ;
- Règlement d'application de la loi du 6 décembre 1988 sur les procédés de réclame (RLPR) du 31 janvier 1990 (état le 1^{er} juillet 2007).

Au niveau communal

- Règlement communal de police de la commune de Payerne du 12 octobre 2007 ;
- Barème des taxes découlant du Règlement Communal de Police approuvé par la Municipalité dans sa séance du 15 mai 2013 ;
- Barème des taxes d'empiètement ou d'anticipation sur le domaine public communal adopté par la Municipalité dans sa séance du 9 octobre 1995 ;
- Directive relative aux dons et avantages (mars 2019).

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

- Entretiens avec le conseiller municipal en charge de la sécurité publique ainsi que le secrétaire municipal de la commune de Payerne ;
- Entretiens avec le chef du secteur de la Sécurité publique de la commune de Payerne ;
- Entretiens avec le sergent-major remplaçant chef de poste ainsi que deux sergents du poste de gendarmerie de Payerne ;
- Entretiens avec le chef de la PCC, un juriste LADB, LEAE, loteries et jeux ainsi qu'un inspecteur de la PCC ;
- Entretien avec le chef du Service de l'emploi (SDE) et président de la Commission de surveillance tripartite ainsi que le chef de la section Inspection du contrôle du marché du travail et protection des travailleurs du SDE ;
- Entretien avec le Chimiste cantonal ainsi qu'avec l'adjoint du Chimiste cantonal ;
- Entretiens avec le préfet du district de la Broye-Vully.

➤ **L'examen de la documentation du secteur de la Sécurité publique de la commune de Payerne**

- Organigramme du personnel communal ;
- Organigramme de la Sécurité publique de la commune de Payerne ;
- Cahier des charges du chef de secteur de la Police administrative ;
- Cahier des charges des assistants de sécurité publique (ASP) ;
- Rapports de gestion pour les années 2011 à 2018 ;
- Liste des établissements présents sur le territoire communal ;
- Liste des établissements dont la Commune est propriétaire ;
- Liste des quittances pour établissements de 2011 à 2018 ;

- Check-list de contrôle d'un établissement public et fiche d'inspection LADB/LEAE/LIFLP ;
- Liste des dénonciations RCP Etablissements publics 2011-2018 ;
- Comptes et budgets 2015-2018 de la commune de Payerne.

➤ **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 Payerne.

➤ **L'examen d'un échantillon de dossiers d'établissements**

- Echantillon de 12 dossiers d'établissements au bénéfice d'une licence LADB.

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

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

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

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

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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

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

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

	7.2	Conditions particulières en matière d'horaire d'exploitation	Les conditions particulières en matière d'horaire d'exploitation sont-elles respectées dans le but de protéger les riverains des nuisances sonores?	art. 22 al. 1, LADB
	7.3	Affichage des heures d'ouverture	Les heures d'ouverture habituelles sont-elles affichées à l'extérieur de l'établissement?	art. 22 al. 2, LADB
	7.4	Fermeture temporaire	Est-ce que les titulaires de licences ayant fermé temporairement ou périodiquement leurs établissements en ont informé la Municipalité préalablement?	art. 49, LADB
8. Capacité d'accueil des établissements	8.1	Capacité des locaux	La capacité maximale d'accueil des établissements (excl. terrasse) fixée dans les conditions d'exploitation de chaque licence délivrée est-elle respectée?	art. 37, RLADB
	8.2	Capacité de la terrasse	La capacité maximale d'accueil de la terrasse des établissements est-elle respectée?	art. 37, RLADB art. 38, RLADB
9. Musique	9.1	Autorisation municipale préalable	Les établissements diffusant de la musique ou effectuant des animations musicales (hors discothèque/night-club) sont-ils au bénéfice d'une autorisation municipale basée sur une étude acoustique agréée par la DGE?	art. 50, RLADB et 53, RLADB art. 53 al. 1, LADB Directive technique du 28 mars 2003 "Diffusion de musique dans les établissements"
	9.2	Contrôles du respect des conditions fixées pour l'autorisation	Toutes les mesures nécessaires pour garantir la protection de l'environnement et celles pour garantir l'ordre et la tranquillité publics 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

	10.2	Fumoir	<p>Tout fumoir a-t-il été préalablement autorisé par la PCC?</p> <p>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?</p> <p>Les fumoirs disposent-ils d'une fermeture automatique? Sont-ils sans service ni prestations (y.c. automatiques) ?</p> <p>Les fumoirs sont-ils désignés comme tel?</p>	<p>art. 5 al. 8, LIFLP et art. 8, RLIFLP</p> <p>art. 5 al. 3, LIFLP</p> <p>art. 5 al. 1, 2 et 5, LIFLP</p> <p>art. 7, RLIFLP et art. 9, RLIFLP</p>
	10.3	Mesures d'application de la LIFLP en relation avec les terrasses	<p>Les terrasses sur lesquelles il est autorisé de fumer respectent-elles les conditions fixées par la LIFLP?</p>	<p>art. 2 al. 5, LIFLP</p>
	10.4	Vente de tabac par appareil automatique	<p>L'exploitation d'appareils automatiques a-t-elle été autorisée par la commune ? Cette autorisation est-elle valide?</p> <p>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?</p> <p>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?</p>	<p>art. 71, LEAE et art. 41, RLEAE</p> <p>art. 66a, 66d et 66j, LEAE</p> <p>art. 34, RLEAE</p>
11. Service et vente de boissons alcooliques	11.1	Service de boissons non alcooliques (Article sirop)	<p>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?</p>	<p>art. 45 al. 1 et 2, LADB</p> <p>art. 41, RLADB</p> <p>Memento "Choix des trois boissons sans alcool ("article sirop")"</p>
	11.2	Vente d'alcool aux mineur-e-s	<p>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?</p>	<p>art. 50, LADB</p> <p>art. 44, RLADB</p> <p>art. 14, LDAI</p> <p>art. 42ss, ODAIOUs</p> <p>art. 41 al. 1 let. I, LAlc</p> <p>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</p>

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

17. 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.
- Cour des comptes européenne (2017). *Manuel d'Audit de la Performance*. Bruxelles : Cour des comptes européenne.
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2018). Conflicts of interest at local and regional level. Consulté le 18.12.2019 à l'adresse : https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808d33d0.
- Cour des comptes du canton de Genève (2010). *Audit de conformité et de gestion du secteur juridique du service de police du commerce et de la lutte contre le travail au noir (PCTN)*. Consulté le 18.12.2019 à l'adresse : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2018-N-133-a-144.html>
- Cour des comptes du canton de Genève (2018). *Audit de légalité et de gestion relatif au Service du commerce*. Consulté le 18.12.2019 à l'adresse : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2010-N-25-a-36.html>
- Cressey, D. R. (1953). *Other people's Money: A study of the social psychology of embezzlement*. Glencoe, IL: Free Press.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G., 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.

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