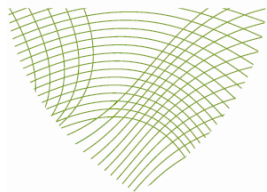


COUR DES
COMPTES
CANTON DE VAUD



Cour des comptes
du canton de Vaud

COMMUNE DE PAYERNE

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

SYNTHÈSE DU RAPPORT D'AUDIT



Synthèse du
rapport n°62

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue Langallerie 11 - 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

Le rapport complet sur la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration pour la commune de Payerne est librement accessible sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.vd.ch/cdc.

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

Photo de couverture: www.unsplash.com



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

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

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

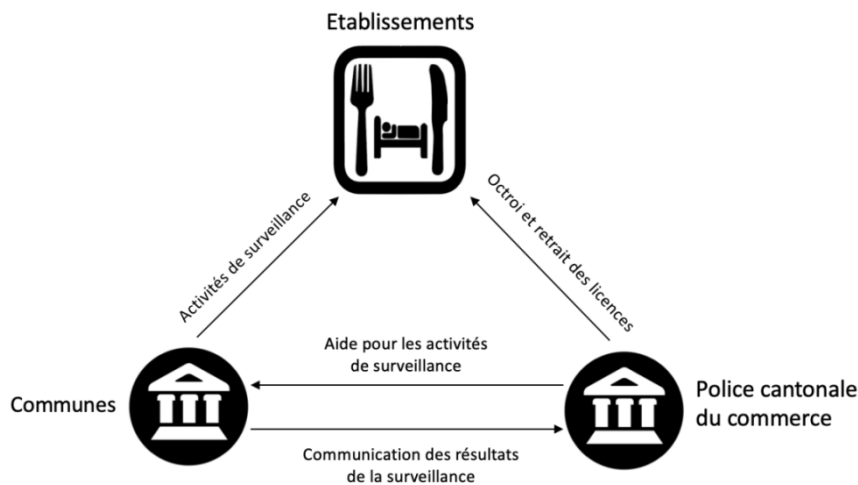
Ne souhaitant pas une cantonalisation de l'ensemble des tâches telle qu'elle a été entreprise par d'autres cantons, le Grand Conseil a confié aux communes la responsabilité de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration dans le cadre des exigences introduites par la LADB. Cette intervention conjointe du canton et des communes rend le système de surveillance vaudois relativement complexe, comme nous le verrons plus loin.

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

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



UN SYSTÈME COMPLEXE



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

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

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

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



QUELQUES CHIFFRES-CLEFS

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

Chiffres-clefs 2019	Payerne
Habitants	10'072
Surface (habitat et infrastructure)	586 ha
Licences d'établissements	69
Membres de l'administration communale (Sécurité publique)	7 EPT
Temps consacré à la surveillance des établissements LADB	0.6 EPT

Au mois d'août 2019, la commune de Payerne compte 69 établissements soumis à la LADB. Le Service communal de sécurité publique étant chargé d'une multitude de tâches, le temps alloué à la surveillance des établissements ne représente en moyenne que 60% d'un EPT.



LES PRINCIPAUX CONSTATS

Pour évaluer leur conformité aux normes cantonales, la Cour des comptes a analysé les règlements et directives de la commune de Payerne encadrant la branche de l'hébergement et de la restauration. Elle a également évalué les processus et méthodes de travail de l'administration communale, notamment au travers de l'examen d'un échantillon de 12 dossiers d'établissements. Finalement, la Cour des comptes a analysé la profondeur et l'étendue des informations transmises par cette commune à la PCC.

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

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

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

En raison de l'étendue des activités que l'administration communale doit réaliser et de la complexité des normes encadrant les activités d'hébergement et de restauration, les outils actuellement utilisés

pour la surveillance des établissements sont insuffisants. Ils ne permettent notamment pas de s'assurer que les titulaires de licences respectent chacune des exigences auxquelles ils sont soumis. Par conséquent, des établissements pourraient ne pas être soumis aux mêmes contrôles, engendrant un risque d'inégalité de traitement.

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

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

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

Compte tenu du fait que la gravité des infractions n'est pas définie, les suites à donner dépendent de l'appréciation de chaque personne en charge de la surveillance. Bien qu'il existe des lignes directrices orales, cette situation engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements.

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

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

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

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

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

La transmission d'informations par la commune à la PCC est lacunaire.

La commune ne transmet pas systématiquement les informations nécessaires à la PCC tel que cela est exigé par la loi. Par conséquent, la PCC n'est pas à même de mener à bien sa mission qui consiste notamment à sanctionner des établissements sur la base des informations qui lui parviennent.



LES RECOMMANDATIONS

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

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