

ASSOCIATION DE COMMUNES

« ASSOCIATION SÉCURITÉ RIVIERA »

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

SYNTHÈSE DU RAPPORT D'AUDIT



**Synthèse du
rapport n°63**

Le rapport complet sur la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration au sein de l'Association Sécurité Riviera 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: <https://pixabay.com>



POURQUOI UN AUDIT DE LA SURVEILLANCE DES HÔTELS ET RESTAURANTS AU SEIN DE L'ASSOCIATION SÉCURITÉ RIVIERA ?

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-ière-s sont tenus de respecter constamment pour exploiter leur établissement conformément à la loi et conserver leur licence.

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

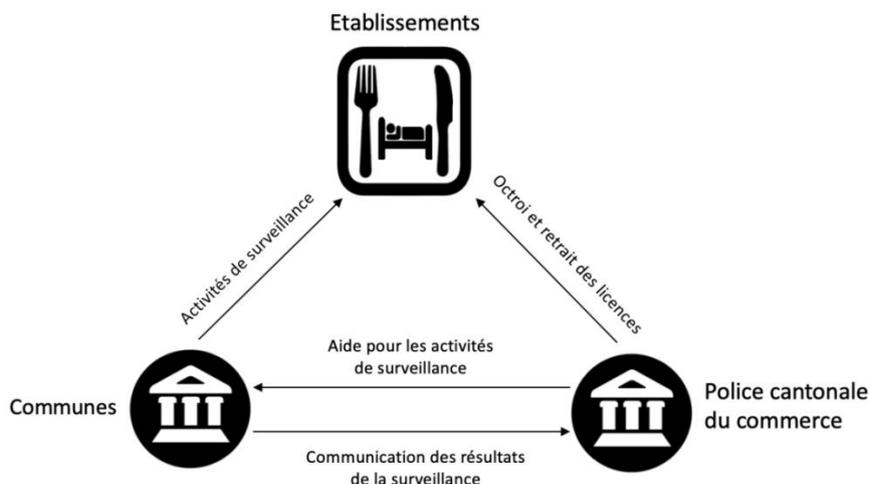
Ne souhaitant pas une cantonalisation des tâches telle qu'elle a été entreprise par d'autres cantons, le Grand Conseil a confié aux communes et groupements de communes la responsabilité de la surveillance des établissements, ce qui rend le système vaudois relativement complexe, comme nous le verrons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

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

Du point de vue du citoyen, la performance de cette surveillance permet de favoriser la tranquillité publique, la protection de la jeunesse et l'attractivité touristique. Au vu de l'importance de ces objectifs, la Cour des comptes a souhaité évaluer comment les collectivités publiques vaudoises, telle que l'Association Sécurité Riviera (ASR), 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 ou groupements de communes et la PCC.

Les instances communales sont tenues de surveiller que les tenancier-ière-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 et groupements de communes chargées de la surveillance. En effet, dans l'éventualité où les instances communales ne rempliraient que partiellement leurs tâches, la PCC ne serait pas en mesure 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-ière-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 au niveau communal, 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 l'Association Sécurité Riviera (ASR) qui comprend les dix communes suivantes : Blonay, Chardonne, Corseaux, Corsier, Jongny, La Tour-de-Peilz, Montreux, St-Légier, Vevey et Veytaux. Cette association présente la caractéristique d'avoir un corps de police municipale pour assurer sa mission de surveillance.

Chiffres-clefs 2019	ASR
Habitants	80'384
Surface (habitat et infrastructure)	2'275 ha
Licences d'établissements	335
Membres de l'administration intercommunale (Police du commerce)	6.4 EPT
Temps consacré à la surveillance des établissements LADB	4.9 EPT

Au mois d'août 2019, l'Association Sécurité Riviera compte 335 établissements soumis à la LADB. En sus de sa mission consistant à surveiller ces établissements, la Police du commerce est chargée d'une multitude de tâches en lien avec les magasins, les manifestations, l'utilisation du domaine public, ainsi que les activités découlant de la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) ou celles du ressort de la loi sur le commerce itinérant (LCI).



LES PRINCIPAUX CONSTATS

Pour évaluer leur conformité aux normes cantonales, la Cour des comptes a analysé les règlements et directives de l'Association Sécurité Riviera et de ses communes membres encadrant la branche de l'hébergement et de la restauration. Elle a également évalué les processus et méthodes de travail de l'administration intercommunale, notamment au travers de l'examen d'un échantillon de 30 dossiers d'établissements. Finalement, la Cour des comptes a analysé la profondeur et l'étendue des informations transmises par cette association de communes à la PCC. Au travers de ses analyses, elle constate l'existence d'une bonne organisation qui présente toutefois des opportunités d'amélioration.

En comparant le fonctionnement de l'administration intercommunale avec les bonnes pratiques en vigueur, la Cour des comptes a mis en lumière l'existence de méthodes de travail pouvant être améliorées. Elle a notamment constaté que :

Le pilotage formel des activités de surveillance réalisé par
l'administration intercommunale est incomplet.

L'Association ne planifie pas formellement les contrôles à réaliser dans les différents établissements. Bien qu'il existe un objectif de contrôle en termes de périodicité (tous les deux ans), aucun calendrier d'intervention n'a été mis en place. Par conséquent, il existe un risque important que les contrôles ne

soient que partiellement réalisés et que les ressources dont dispose le groupement de communes ne soient pas allouées de manière efficiente.

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

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

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

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

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

L'Association gère de manière trop informelle les conflits d'intérêts.

L'administration intercommunale 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, par exemple, lorsqu'un-e collaborateur-trice de l'administration intercommunale a un membre de sa famille exerçant des activités dans un établissement soumis à la LADB.

La transmission d'information par l'ASR à la PCC est partielle.

L'Association ne transmet pas systématiquement les informations nécessaires à la PCC. 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 l'Association Sécurité Riviera n'atteint qu'en partie ses objectifs. La Cour des comptes propose ainsi une série de recommandations adressées à ce groupement de communes avec pour objectif de permettre une meilleure utilisation des 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 dans les établissements en exploitation durant l'année ;
 - Etablir des protocoles d'intervention pour faciliter les contrôles, par exemple en s'appuyant sur des formulaires énumérant l'ensemble des conditions d'exploitation ;
 - Mettre en place une base de données permettant de recenser les activités de surveillance réalisées pendant l'année ainsi que les sanctions qui ont été prononcées ;
 - Evaluer régulièrement dans quelle mesure le travail réalisé est conforme à la planification annuelle afin d'adapter les planifications futures.
- Fixer des principes directeurs permettant de déterminer le degré de gravité de chaque type d'infractions et, par conséquent, les sanctions possibles (de l'avertissement à l'amende) ;
- 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 les collaborateurs sur la thématique des conflits d'intérêts.
- Transmettre systématiquement à la PCC les informations tel que cela est notamment requis par la loi.