

ASSOCIATION DE COMMUNES

« SÉCURITÉ DANS L'OUEST LAUSANNOIS »

*Surveillance des établissements d'hébergement et de
restauration*

RAPPORT D'AUDIT



Rapport n°64

du 24 novembre 2020

LE RÉSUMÉ

Le canton de Vaud compte, en 2018, 4'627 établissements d'hébergement et de restauration au bénéfice d'une licence. La limitation des nuisances sonores, le respect des heures de fermeture ou l'interdiction de consommation d'alcool par les jeunes font partie des nombreuses obligations que les établissements sont tenus de respecter. Bien que l'administration cantonale soit compétente pour octroyer et retirer les licences, les communes ont la responsabilité de surveiller leurs titulaires, ce qui rend le système vaudois relativement complexe. La Cour des comptes a décidé d'évaluer la performance de cette surveillance, en examinant notamment le travail réalisé par quatre communes et deux associations intercommunales, dont l'association "Sécurité dans l'Ouest lausannois" (POL). Les analyses portent également sur la collaboration de ces instances avec la Police cantonale du commerce (PCC).

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

L'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » compte 241 établissements soumis à la LADB. Au sein de l'administration intercommunale, sur les 6 EPT alloués aux tâches qui incombent au bureau de la Police du commerce, la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration mobilise près de 4 EPT.

Au travers de ses analyses, la Cour des comptes constate l'existence d'une bonne organisation qui ne planifie toutefois pas formellement les inspections à mener dans les établissements en exploitation. Les contrôles et les conséquences de ces derniers ne sont, quant à eux, pas systématiquement documentés. Il n'est donc pas aisé 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 huit recommandations visant à améliorer la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration. Elle recommande tout d'abord au Comité de direction de renforcer le pilotage des activités de surveillance en réalisant une planification formelle 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.

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	21
3.1. Le cadre normatif : conformité et allocation des responsabilités.....	21
3.1.1. Les tâches communales selon les normes de rang supérieur.....	21
3.1.2. Les normes édictées par la POL	26
3.1.3. L'analyse du cadre normatif intercommunal	27
3.1.4. Conformité du cadre normatif de la POL ?	29
3.2. Le pilotage des activités de surveillance	30
3.2.1. La planification de la surveillance	30
3.2.2. Le déploiement des activités de surveillance	34
3.2.3. La mesure du travail réalisé	42
3.2.4. L'ajustement des activités de surveillance.....	43
3.2.5. La publication des informations relatives à la performance.....	43
3.2.6. Pilotage de la surveillance à la POL ?	44
3.3. Les contributions causales perçues.....	45
3.3.1. Le cadre normatif.....	45
3.3.2. Les émoluments et taxes perçus.....	46
3.3.3. L'analyse de la tarification des contributions causales.....	48
3.3.4. Adéquation des émoluments et taxes à la POL ?.....	51

3.4. La gestion du risque de conflits d'intérêts	52
3.4.1. Les mécanismes de gestion du risque de conflits d'intérêts	53
3.4.2. L'encadrement par la POL des conflits d'intérêts	54
3.4.3. L'évaluation de la gestion du risque de conflit d'intérêts.....	57
3.4.4. Gestion des conflits d'intérêts à la POL ?.....	58
3.5. Les informations transmises à la PCC.....	59
3.5.1. Les mécanismes de coordination entre les niveaux d'administration.....	59
3.5.2. Les informations transmises par la POL	59
3.5.3. L'analyse des mécanismes de coordination entre la POL et la PCC.....	60
3.5.4. Informations transmises par la POL à la PCC ?.....	61
3.6. Le soutien fourni par la PCC à la POL	62
3.6.1. Le développement des compétences	62
3.6.2. Les mesures mises en place par la PCC.....	62
3.6.3. L'analyse du soutien pour le renforcement des capacités de l'Association	64
3.6.4. Support fourni par la PCC à la POL ?	65
4. Les constats et recommandations.....	66
4.1. Le cadre normatif : conformité et allocation des responsabilités.....	66
4.2. Le pilotage des activités de surveillance	66
4.3. Les contributions causales perçues.....	68
4.4. La gestion du risque de conflits d'intérêts	69
4.5. Les informations transmises à la PCC.....	70
4.6. Le soutien fourni par la PCC à la POL	70
5. La réponse de l'entité auditée.....	71
Les annexes.....	72

LA LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

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
LAlc	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
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
POL	Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois »
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
RPOL	Règlement de police de l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois »
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 des activités d'hébergement et de restauration poursuit généralement deux grands 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 à contribuer au développement de la vie économique et sociale. Afin de promouvoir la qualité des services, il s'agit notamment de soutenir la formation et le perfectionnement professionnels. Finalement, l'encadrement des entreprises actives dans les domaines de l'hébergement et de la restauration peut 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 d'hébergement et de 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'hébergement et de restauration sont explicitement fixés 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 au développement de 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 témoigne ainsi de la volonté de ce dernier de contraindre mais également de soutenir des acteurs économiques qui sont actuellement sous pression.

Pierre angulaire de l'encadrement de la branche de l'hébergement et de la 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

¹ Dans le cadre de ce rapport, l'expression « hôtels et restaurants » couvre l'ensemble des établissements soumis à la LADB (voir sous-section 1.2.1)

alcooliques. Cette loi vise également à encadrer les jeux de hasard et autres jeux ainsi que la diffusion de musique (nuisances sonores).

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, les établissements sont soumis à la loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (LIFLP) et à 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) et du 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).

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 des risques sous-jacents à ces activités. 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 débuter 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 et permis 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 les administrations au niveau communal. 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		
	Autres établissements	Licence particulière		
	Service traiteurs et magasins ne permettant pas la consommation sur place	Traiteur		
Boissons alcooliques à l'emporter				
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 les établissements concernés 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 des établissements, 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, au niveau cantonal, il s'agit principalement 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 des polices municipales et des autres fonctionnaires communaux 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, ils 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 (inter-)communales relatives à l'exploitation des établissements (art. 59ss, LADB). Ces mesures administratives peuvent prendre la forme d'une mise en garde, une interdiction de vendre et de servir des boissons alcooliques ou une obligation de suivre une formation complémentaire. Toutefois, dans des cas graves, la PCC peut

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.

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 de l'examen menant à cette certification dont l'organisation 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 de 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. A titre d'exemple, 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 licence est de la responsabilité de l'administration cantonale.

Les modalités d'interaction entre l'Etat et les communes vaudoises font partie intégrante des programmes de législature du Conseil d'Etat, depuis l'acceptation par le peuple de la Constitution du 14 avril 2003. Dans ses différents programmes de législature, le Conseil d'Etat a relevé la nécessité de désenchevêtrer les compétences et les charges respectives de l'Etat et des communes et de favoriser leur collaboration. Il s'agit également pour l'Etat de renforcer la capacité des communes à assumer de manière autonome leurs tâches, seules ou collectivement, ainsi que de favoriser les modes de collaboration les mieux adaptés. Finalement, le programme de législature 2017-2022 réitère la nécessité pour l'Etat de renforcer les relations directes entre le Canton et les communes et d'accompagner ces dernières dans l'exécution de leurs tâches (Conseil d'Etat du canton de Vaud, 2017).

Dans le cadre de ses analyses visant à promouvoir la coopération et le développement économique de ses Etats membres, l'OCDE (2019) a formulé une série de recommandations en lien avec les modèles de gouvernance multi-niveaux sous la forme de 10 principes directeurs contribuant à la performance de l'action publique :

1. *Clarifier les responsabilités des différents niveaux d'administration ;*
2. *Faire en sorte que toutes les compétences soient assorties d'un financement suffisant ;*
3. *Renforcer l'autonomie budgétaire des administrations locales pour renforcer leur responsabilisation ;*
4. *Soutenir le renforcement des capacités infranationales ;*
5. *Instaurer des mécanismes de coordination adaptés entre les niveaux d'administration ;*
6. *Soutenir la coopération entre les collectivités territoriales ;*
7. *Renforcer la gouvernance innovante et expérimentale et promouvoir la participation citoyenne ;*
8. *Adopter éventuellement des dispositifs de décentralisation asymétrique et en tirer le meilleur parti ;*
9. *Améliorer la transparence, élargir la collecte de données et intensifier le suivi des résultats ;*
10. *Renforcer les politiques nationales de développement régional et les systèmes de péréquation.*

Ces 10 principes directeurs et les recommandations qui en découlent ont été utilisés par la Cour des comptes pour élargir les critères d'audit permettant d'évaluer le degré de performance du système actuel de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration dans le canton de Vaud.

2. LES OBJECTIFS ET L'APPROCHE D'AUDIT

Agissant en autosaisine, la Cour des comptes a choisi de s'intéresser à la surveillance des activités déployées par les établissements d'hébergement et de restauration dans le canton de Vaud en raison de l'importance des politiques publiques sous-jacentes et de l'impact de celles-ci sur la population (RCComptes, art. 14). En effet, la régulation des conditions d'exploitation des établissements revêt un intérêt public prépondérant notamment en termes de santé publique, de politique sociale, de sauvegarde de l'ordre public et de protection de la jeunesse.

2.1. LES OBJECTIFS ET AXES DE L'AUDIT

Conformément à l'article 2 LCComptes et l'article 15 al. 1 RCComptes, cet audit de performance 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 l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » (POL)
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 POL est-il
conforme au cadre normatif cantonal ?*

Pour ce faire, la Cour des comptes examine le règlement de police ainsi que les autres règlements, directives et prescriptions en matière de Police des établissements de l'Association, 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. Dans un deuxième temps, la Cour des comptes a également procédé à l'analyse des règlements de police des communes membres de la

POL dans le but de s'assurer de leur cohérence par rapport au cadre normatif intercommunal de l'Association.

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).

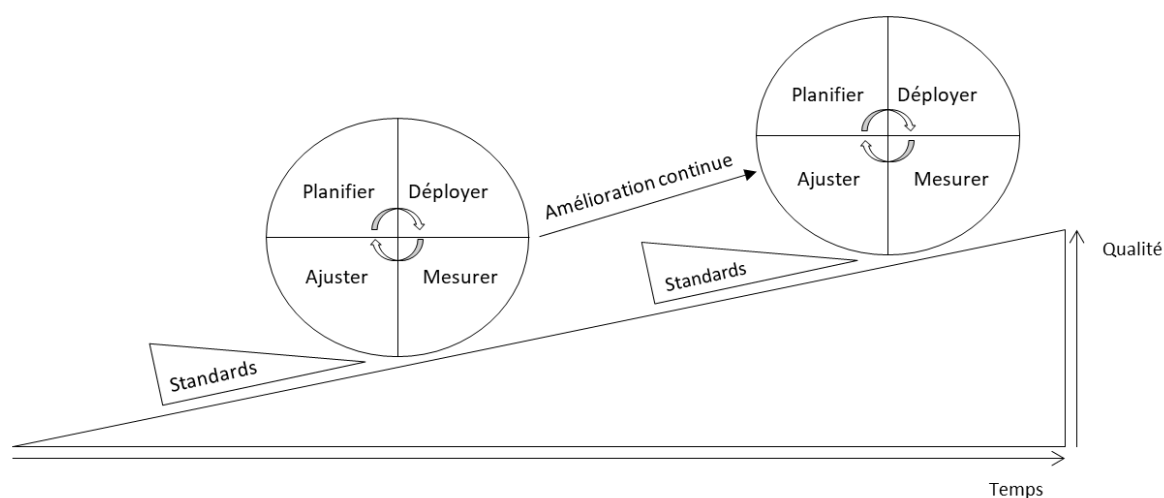


Figure 2 : *Roue de Deming (processus d'amélioration continue)*

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
la POL 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 intercommunale 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 les émoluments. Ces deux types de contributions, utilisés dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, représentent les contributions exigées des usagers en contrepartie de prestations spécifiques de l'Etat, des communes ou des groupements de 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 POL sont-ils conformes au cadre légal et au principe de performance ?

Pour ce faire, la Cour des comptes examine les émoluments facturés par la POL 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 POL traite de la thématique du risque de conflits d'intérêts et de corruption de manière appropriée. 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 surveillance aux communes par le biais du cadre légal. Par conséquent,

L'Etat doit recevoir les informations nécessaires permettant l'évaluation des activités de surveillance effectivement déployées par les communes et groupements de communes.

Ainsi, l'objectif de l'audit est de répondre à la sous-question n°5 suivante :

La POL 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 l'Association. Plus précisément, l'étendue et la profondeur des informations transmises par la POL au Canton sont évaluées afin de déterminer si ces dernières sont appropriées.

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

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. Plus précisément, 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 POL dans l'accomplissement de sa mission de surveillance de manière appropriée ?

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

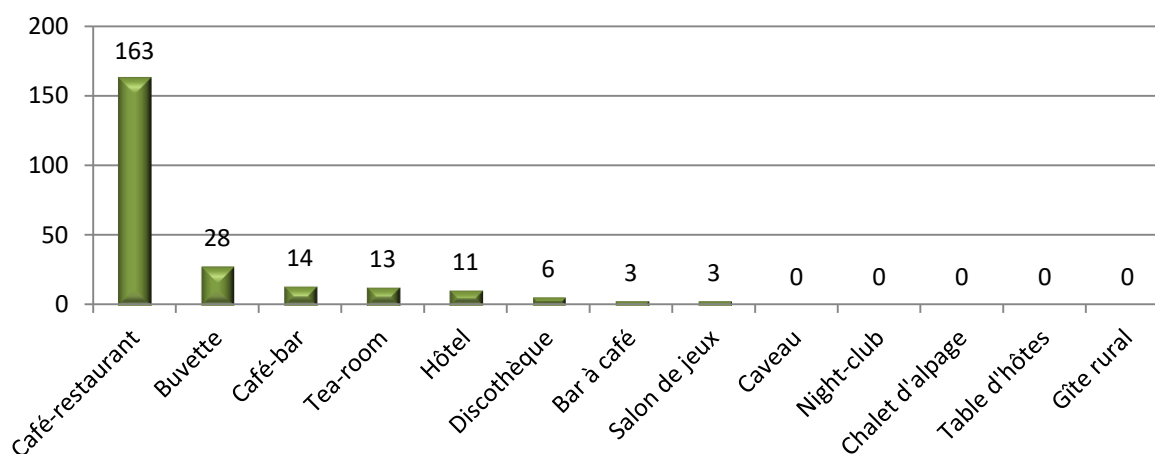
2.2. L'ÉTENDUE DE L'AUDIT

Cet audit porte sur la surveillance des établissements soumis à la LADB par l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » (POL). Il porte plus particulièrement sur l'organisation interne de l'administration intercommunale pour remplir cette tâche. Il s'intéresse finalement à la collaboration et à la coordination entre l'Etat et la POL.

Dans la plupart des cas, les communes surveillent elles-mêmes les établissements soumis à la LADB. Néanmoins, certaines d'entre elles ont pris la décision de collaborer au travers d'associations pour réaliser cette tâche de surveillance. Ce fonctionnement permet aux collectivités publiques concernées de bénéficier de synergies entre les ressources disponibles au sein de différentes communes impliquées et d'atteindre une masse critique suffisante. L'ensemble des communes du

district de l'Ouest Lausannois, soit les communes de Bussigny, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Prilly, Renens, Saint-Sulpice et Villars-Sainte-Croix ont opté pour une collaboration intercommunale au travers de l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest Lausannois ». Cette dernière a été créée le 1^{er} janvier 2008 avec comme but principal d'assurer l'ordre ; la tranquillité et la sécurité publics ; l'exercice de la police de la circulation routière ; ainsi que les tâches de police administrative (art. 5, Statuts de l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest Lausannois »).

L'Association de communes qui s'étend sur 26 km², dont 63% représentent des surfaces d'habitat et d'infrastructure, compte plus de 75'000 habitants. Avec 241 établissements sur son territoire au mois d'août 2019, la POL est en charge de l'encadrement des activités économiques de près de 8% des établissements du Canton. Le Graphique 1 propose une vision synthétique de la répartition de ces établissements en fonction des différentes catégories de licence. Les catégories qui comptent le plus grand nombre d'établissements sont « Café-restaurant » (163 ; 68%), « Buvette » (28 ; 12%), « Café-bar » (14 ; 6%), « Tea-room » (13 ; 5%) et « Hôtel » (11 ; 5%). De manière cumulée, ces catégories représentent plus de 95% des établissements dont l'encadrement est assuré par la POL.



Graphique 1 : Répartition des établissements par catégorie de licence

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Une analyse de la répartition spatiale des établissements permet de constater que Renens représente 32% et Ecublens 17% des établissements sis sur le territoire de la POL. En d'autres termes, ces deux communes représentent près de la moitié des établissements dont la surveillance incombe à la POL.

En parallèle à l'audit de performance de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration réalisé à la POL, la Cour des comptes a également analysé la performance des activités de surveillance déployées par cinq autres instances (inter-)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 au niveau communal 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, ainsi que les associations de communes « Sécurité Riviera (ASR) » et « Sécurité dans l'Ouest Lausannois (POL) ». Ces six instances (inter-)communales 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 délivrées dans le canton de Vaud à fin 2018. Cet audit est dès lors focalisé sur la surveillance de ce type d'établissements. La surveillance des autres établissements au bénéfice d'une licence particulière ainsi que des services traiteurs et magasins ne permettant pas la consommation sur place n'est abordée que de manière subsidiaire dans le présent audit. Les permis temporaires ne constituent pas des licences et sont délivrés par l'administration communale. Ne nécessitant pas le même niveau de collaboration entre le Canton et les communes, ces permis temporaires ont été exclus du périmètre de l'audit.

En raison de son rôle central dans le système de surveillance des établissements soumis à la LADB, la PCC est également comprise dans le champ des entités auditées et fera l'objet d'un septième rapport. Dans l'éventualité où les procédures d'audit menées auprès des instances locales déboucheraient sur des constats et recommandations destinés à la PCC, ces éléments seront présentés dans le rapport spécifiquement adressé à cette dernière.

Enfin, cet audit de performance est focalisé sur la collaboration et la coordination de l'Etat et des instances communales, dans le cadre de la surveillance des établissements au bénéfice d'une licence 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 intercommunale de la POL, 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 de septembre 2019 à juin 2020. Les éléments probants sur lesquels reposent les conclusions de l'audit ont été établis sur les bases suivantes :

- un examen du cadre normatif fédéral, cantonal, intercommunal et communal ;
- des entretiens avec les différentes parties concernées ;
- un examen de la documentation de la Police du commerce de la POL ;
- la consultation de la documentation de la PCC ;
- une analyse d'un échantillon de 29 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 20 août 2020 a permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les recommandations à Monsieur Michel Farine, Président du Comité de direction de l'Association « Sécurité dans l'Ouest lausannois », Monsieur Robert Witzig, Sous-chef de la Police administrative, Capitaine Olivier Jaunin, Chef de division de la police administrative, Madame Fanny Cordeiro, Cheffe de la police du commerce, et Monsieur Claude Wiesner, Sous-chef de la police du commerce.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour des comptes le 27 octobre 2020 puis adressé au Comité de Direction de l'Association le 28 octobre afin que l'administration intercommunale puisse formuler ses remarques (délai de 21 jours). Ces remarques sont reproduites aux pages 66 à 71 du présent rapport.

La Cour des comptes délibérant en séance plénière en date du 24 novembre 2020 a adopté le rapport public en présence de Monsieur Guy-Philippe Bolay, président, Mesdames Nathalie Jaquero et Valérie Schwaar, vice-présidentes.

La Cour des comptes rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

REMERCIEMENTS

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des informations requises.

Ces remerciements s'adressent en particulier à Madame Fanny Cordeiro et Messieurs Olivier Jaunin et Claude Wiesner. La Cour des comptes remercie également l'ensemble des collaborateur-trice-s de l'Association qui ont reçu l'équipe d'audit 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 l'association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » (POL) 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 intercommunal au cadre normatif cantonal. Elle analyse également l'allocation des responsabilités entre l'Etat et la POL.

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. Leurs attributions et tâches 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 soumises à la LADB, la loi stipule qu'elle est exercée par les communes et, plus précisément, par les municipalités (art. 47, LADB). Dans le cadre d'une association de communes, cette responsabilité incombe au comité de direction. Les conditions d'exploitation que les établissements doivent continuellement respecter sont décrites dans les trois parties suivantes. Ces conditions sont également résumées dans l'Annexe III.

3.1.1.1. *LES CONTRÔLES PRÉVUS PAR LA LADB*

Conformément à l'article 47 LADB, les communes et, par analogie, les groupements de 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 du chapitre 3 propose, pour chacun des contrôles précédemment évoqués, une vision synthétique

des principales tâches de surveillance dont les municipalités et les conseils de direction 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 et les comités de direction sont chargées de veiller à ce qu'aucun établissement offrant ce type de services ne soit exploité 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 et groupements de communes puissent s'assurer que chacun des établissements sis sur leurs territoires soit continuellement au bénéfice d'une licence. En marge des contrôles précédemment évoqués, les instances (inter-)communales 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 sont définis au troisième titre de la LADB à ses articles 11 à 20. A titre d'exemple, un bar à café n'est pas habilité à servir de l'alcool. L'Annexe II (Tableau A) 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 qui est soumis à l'autorisation préalable de la PCC (art. 44, LADB). Les administrations (inter-)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 la combinaison d'une autorisation d'exercer et d'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 licence, de l'autorisation d'exercer ou de l'autorisation d'exploiter est également prohibée (art. 39, RLADB). Les communes et groupements de communes sont chargés de vérifier que ces interdictions sont respectées.

L'octroi de la licence peut être assortie de conditions et de restrictions fixées d'entente entre la PCC et chaque commune (art. 34 al.1, LADB). Il peut s'agir de conditions liées au permis de construire, à la diffusion de musique ou à la situation financière des titulaires de licences. Il peut également s'agir de restrictions relatives à la préparation ou au service de certains mets. Ces conditions peuvent finalement porter sur les horaires d'exploitation ou sur la mise en place d'un concept de sécurité. Ces différentes restrictions faisant partie intégrante de la licence, elles doivent être respectées par les titulaires de licences aussi longtemps que leurs établissements sont exploités. Les municipalités et comités de direction sont chargés de s'assurer de leur respect.

Les transformations telles que l'agrandissement des locaux, la création ou l'agrandissement de terrasses sont soumises à l'autorisation de la PCC qui nécessite une mise à l'enquête (art. 44, LADB). Dans ce cadre, les municipalités et comités de direction sont chargés de veiller à ce que seuls les travaux autorisés soient exécutés (art. 58 al. 1, RLADB).

La capacité maximale d'accueil d'un établissement, exprimée en nombre de personnes fait partie intégrante des conditions d'exploitation (art. 37, RLADB). Elle est fixée sur la base de normes en matière de police du feu, de ventilation et de droit du travail. L'autorisation pour exploiter une terrasse requiert, elle aussi, qu'une capacité d'accueil maximale soit définie. La vérification de la conformité des établissements (locaux et terrasses) en termes de capacité d'accueil incombe aux instances (inter-)communales.

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 vendre des boissons alcooliques. Les établissements concernés sont soumis à différentes exigences. La vérification du respect de ces exigences incombe aux municipalités et comités de direction. 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. Les établissements autorisés à vendre des boissons alcooliques sont tenus de servir 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 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 les restrictions liées à la vente aux jeunes. L'art. 50 al. 2 LADB, quant à lui, dresse une liste de différentes options promotionnelles liées à l'alcool que le législateur a décidé d'interdire. 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 ce qui concerne la livraison et la vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées et de bière, ces dernières 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, la vente de boissons alcooliques est interdite par distributeur automatique ou semi-automatique (art. 5, LADB). Les instances (inter-)communales ont donc une large palette de responsabilités en lien avec la vente de boissons alcooliques par les établissements.

Un avis placé à l'entrée et à l'intérieur des night-clubs doit rappeler l'interdiction d'entrée aux mineur-e-s et l'obligation pour toute personne d'établir son âge exact (art. 45, RLADB). En application de l'art. 51 LADB, les jeunes de moins de 16 ans révolus n'ont en principe accès aux établissements que s'ils sont accompagnés d'un-e adulte responsable ou en possession d'une autorisation parentale.

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

Les enfants de 10 ans révolus, au bénéfice d'une pièce d'identité valable, peuvent avoir accès aux établissements jusqu'à 18 heures, à l'exclusion des salons de jeux. Les jeunes âgés de 12 à 16 ans révolus, au bénéfice d'une pièce d'identité valable, peuvent fréquenter les établissements jusqu'à 20 heures, 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. Ces derniers ne sont accessibles qu'aux personnes de 18 ans révolus. La vérification du respect des prescriptions relatives à l'âge incombe aux instances (inter-)communales.

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 l'administration intercommunale.

Les titulaires de licences doivent veiller au respect de l'ordre et la tranquillité publics dans leurs établissements et aux abords immédiats de ces derniers (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 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 des établissements. C'est aux communes et groupements de communes qu'incombe la vérification de ces différentes exigences.

La promotion des produits du terroir vaudois constitue un des buts explicites poursuivis par le régulateur (art. 41 al. 3, LADB). L'offre de vins vaudois ainsi que l'intégration de produits locaux dans les cartes des mets font partie des obligations des titulaires de licences que les administrations (inter-)communales doivent surveiller.

Finalement, en application de l'art. 48 LADB, les titulaires de licences permettant de loger des hôtes doivent tenir un registre afin d'enregistrer les personnes qu'ils logent. Les informations collectées doivent être conservées pendant au moins trois ans. La surveillance relative à la tenue d'un registre d'hôtes fait partie des tâches incombant aux municipalités et comités de direction.

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

Les prérogatives des instances (inter-)communales sur le plan législatif sont relativement peu nombreuses. Elles concernent principalement les heures d'ouverture et certains types d'autorisations.

Les communes et groupements de communes sont compétents pour fixer les heures d'ouverture des établissements. Elles peuvent opérer une distinction entre différents types d'établissements et différentes zones de leurs territoires⁷. Elles peuvent ainsi fixer des conditions particulières visant à protéger les riverains de nuisances excessives. A titre d'exemple, les communes peuvent interdire

⁷ Les exploitant-e-s sont tenu-e-s de communiquer à l'administration (inter-)communale concernée les heures d'ouverture habituelles et de les afficher à l'extérieur de l'établissement. En outre, les titulaires de licences peuvent fermer leur établissement certains jours, avec l'obligation d'en informer la municipalité huit jours à l'avance (art. 49, LADB).

aux établissements la vente de boissons avec alcool pendant certaines heures. 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 au niveau communal peuvent venir s'ajouter à la licence délivrée par la PCC. Elles concernent la pose d'enseignes, la diffusion de musique et l'exploitation de terrasses. Des autorisations ponctuelles pour l'organisation d'événements 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 qui n'est pas destinée aux 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 l'administration au niveau communal fixe toutes les mesures nécessaires (niveau sonore, horaires, etc.) pour garantir la protection de l'environnement, l'ordre et la tranquillité publics (art. 54, RLADB). L'autorisation de diffuser de la musique peut être retirée par les municipalités, 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 son territoire. La LADB mentionne les dispositions applicables aux enseignes à son art. 42. Ce dernier stipule que chaque établissement doit être exploité sous un nom et une enseigne différente de ceux des autres établissements de la localité. Leurs choix et leurs modifications sont soumis à l'autorisation préalable des communes.

3.1.1.3. AUTRES RÈGLEMENTATIONS TOUCHANT AUX ÉTABLISSEMENTS

Bien que la LADB représente la pierre angulaire de la régulation des activités déployées par la branche de l'hébergement et de la restauration, de nombreuses autres normes s'appliquent également. 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) 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'hébergement 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. L'interdiction de fumer doit être signalée à l'entrée et dans les locaux, par voie d'affichage ou tout autre moyen adéquat (art 6 al. 1 let. b, LIFLP). Un fumoir peut être prévu 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 au fumoir est interdit aux mineur-e-s et cette interdiction doit être signalée à l'entrée des locaux concernés. Les communes et groupements de communes sont tenus de veiller au respect de la prohibition 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 les instances communales compétentes (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). Le titulaire d'une autorisation de vente en détail de tabac doit 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) et des comités de direction.

L'ordonnance sur l'indication des prix (OIP) vise à protéger les 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 articles 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 la portée des client-e-s 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 clients ont le droit d'exiger du personnel de l'établissement un compte écrit et détaillé et de demander une quittance après avoir payé (art. 41, LADB). En application de l'art. 85 LEAE, les communes et groupements de communes sont chargées de veiller à l'observation des dispositions de l'OIP sur leurs territoires.

3.1.2. LES NORMES ÉDICTÉES PAR LA POL

Les instances (inter-)communales bénéficient de prérogatives législatives. Précisant ou complétant le cadre normatif de rang supérieur, les principales dispositions édictées par la POL sont inscrites dans le règlement de police de l'Association (ci-après : RPOL). Ce document traite de l'organisation de la police intercommunale et de la police des établissements de la branche de l'hébergement et de la restauration. Les directives d'application traitent notamment de l'autorisation pour exploiter une terrasse au-delà de 22 heures. En outre, le règlement relatif aux contributions causales fixe les tarifs et les modalités de perception des émoluments et taxes.

En marge des différentes normes édictées par la POL, chaque membre de la POL peut édicter des dispositions complémentaires qui sont uniquement applicables sur son territoire. Par conséquent, le personnel en charge de la surveillance doit connaître les spécificités de chaque commune afin de mener à bien sa mission de surveillance. Dans l'éventualité où une commune aurait édicté des dispositions au-delà de ses prérogatives, ces dispositions seraient considérées comme caduques. Le

Tableau 1 ci-après propose une liste des principales normes édictées par les communes membres de l'Association en matière de police des établissements :

Commune membre	Règlements de police et autres prescriptions municipales
Bussigny	• Règlement de police du 8 novembre 1995
Chavannes-près-Renens	• Règlement de police du 16 juin 2000 • Directives d'application pour les autorisations de terrasses situées sur le domaine public et privé accessible au domaine public
Crissier	• Règlement de police du 19 novembre 1982
Ecublens	• Règlement de police du 10 février 1999 • Tarif des taxes et émoluments découlant du règlement de police
Prilly	• Règlement de police du 17 août 2005 • Règlement communal concernant l'exercice des activités économiques • Tarif en matière d'usage du domaine public
Renens	• Règlement de police du 30 novembre 1984
Saint-Sulpice	• Règlement de police du 17 janvier 1990
Villars-Sainte-Croix	• Règlement de police du 15 avril 2002

Tableau 1 : *Règlements de police des communes membres de la POL*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

3.1.3. L'ANALYSE DU CADRE NORMATIF INTERCOMMUNAL

Les dispositions régissant les activités d'hébergement et de restauration sont arrêtées aux articles 100 à 107 du RPOL qui précisent que les communes membres de l'Association conservent le pouvoir de légiférer sur certains aspects de la surveillance des établissements soumis à la LADB. L'art. 100 énonce plus précisément que les communes établissent les dispositions réglementaires nécessaires en matière d'établissements, en particulier les heures d'ouverture. L'analyse des normes au niveau communal permet de constater que seule une partie des communes concernées ont fixé dans un règlement l'horaire d'exploitation des établissements sis sur leurs territoires respectifs.

En application de l'art. 101 du RPOL, l'Association peut autoriser un titulaire de licence à laisser son établissement ouvert une ou deux après l'heure de fermeture réglementaire. L'autorisation requise pour toute prolongation plus importante des heures d'ouverture (jusqu'à 4 heures du matin et lors d'événements particuliers) demeure du ressort de la commune concernée. Le titulaire doit payer les émoluments de prolongation d'ouverture conformément à un règlement de la POL⁸. Dans ce cadre, la Cour constate que plusieurs communes légifèrent parallèlement en matière de prolongation d'ouverture et que la procédure pour les demandes de permissions n'est pas uniforme sur l'ensemble des communes. En outre, bien que le RPOL n'en fasse pas mention, certaines communes membres ont fixé des dispositions applicables aux fermetures temporaires des établissements (vacances, etc.)

⁸ Il s'agit du règlement relatif aux émoluments perçus dans le cadre de l'exercice des activités économiques, des auberges et débits de boissons et de manifestations

La LADB accorde la possibilité aux communes et groupements de 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 POL et ses communes membres ne prévoient pas de double horaire applicable à la vente de boissons alcooliques.

Conformément à l'art. 70 du RPOL, les communes sont compétentes pour édicter les dispositions relatives à l'utilisation du domaine public (installation de terrasses, etc.). Seule une partie des communes membres légifèrent en matière d'utilisation du domaine public pour l'installation de terrasses. Dans certaines communes, le domaine public est mis à disposition gratuitement ; dans d'autres, une taxe est facturée. La POL demeure toutefois compétente en matière des horaires d'exploitation des terrasses. Conformément à l'art. 102 du RPOL, l'exploitation des terrasses est autorisée jusqu'à 22 heures tous les jours. Les directives d'application relatives à une demande de dérogation pour terrasse contiennent les principes pour une exploitation au-delà de 22 heures.

Concernant les enseignes, l'art. 91 du RPOL fait référence aux autorisations en matière d'apposition, d'installation, d'utilisation ou de modification qui sont gérées par chacune des communes membres de la POL. A défaut, l'affichage est régi par la LPR et son règlement d'application.

Le RPOL prescrit également les 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, en application de l'art. 103 du RPOL, le titulaire d'un établissement resté ouvert après l'heure de fermeture sans autorisation spéciale sera déclaré en contravention. Les directives d'application relatives à une demande de dérogation pour terrasse rappellent en outre que leur exploitation ne doit pas perturber la tranquillité publique.

L'art. 107 du RPOL fixe, en outre, les mesures de police nécessaires en matière de protection de la jeunesse, conformément à l'art. 45 RLADB. Il rappelle également l'interdiction de jeux de hasard et autres jeux dans les établissements, conformément à l'art. 52 LADB (art. 105 RPOL).

Finalement, il est à relever que certaines communes légifèrent en matière d'indication des prix conformément à l'OIP. En revanche, les prescriptions de la POL ne font pas mention de ces dispositions. C'est également le cas pour certains affichages obligatoires (horaires d'exploitation, etc.) en application de la LADB.

L'analyse du cadre normatif intercommunal permet ainsi de constater que ce dernier ne traite pas explicitement des autres conditions d'exploitation présentées dans la sous-section 3.1.1. Cette situation n'est pas problématique compte tenu du fait qu'il n'est pas exigé que le Comité de direction encadre ces éléments par le biais de normes additionnelles.

En ce qui concerne l'existence d'une allocation explicite des responsabilités entre l'Etat et les instances au niveau communal, 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 explicite les responsabilités entre les niveaux institutionnels, se conformant ainsi aux recommandations de l'OCDE (2019). Cette répartition transparente des responsabilités accroît la probabilité que la POL remplisse son mandat de manière performante et qu'elle soit à même de rendre des comptes aux citoyen-ne-s.

3.1.4. CONFORMITÉ DU CADRE NORMATIF DE LA POL ?

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

Le règlement de police (RPOL) de l'Association énumère les mesures nécessaires pour maintenir la tranquillité et l'ordre publics. Il s'appuie sur les compétences des communes membres de la POL, notamment en matière d'heures d'ouverture des établissements.

La Cour des comptes constate que le cadre normatif au niveau (inter-)communal est conforme au droit de rang supérieur et que les responsabilités de chacun des deux niveaux institutionnels impliqués sont clairement définies.

Plus marginalement, la Cour des comptes relève que certaines dispositions en matière de police des établissements ne sont pas harmonisées entre les membres de l'Association. A titre d'exemple, les communes n'ont pas systématiquement légiféré sur la fermeture temporaire des établissements, notamment dans le cadre des vacances des tenancier-ère-s. L'Association ne possède pas les prérogatives pour combler ces manques réglementaires. L'existence de normes hétérogènes entre les communes membres de la POL complexifie le travail des collaborateur-trice-s de l'Association qui doivent connaître les spécificités de chaque commune lors de leurs contrôles.

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. Cela suppose d'assurer, en temps utile, l'accès public à une information fiable, à jour et compréhensible. Subsidiairement, la libre disponibilité de l'information permet de mesurer les résultats et d'établir des comparaisons entre les administrations, leurs organismes et leurs services. Elle permet également d'accroître la pérennité des organisations en cas de changements majeurs au sein du personnel. La collecte de données puis leur analyse constituent le pilier central de la transparence.

La présente section a pour objectif d'analyser la façon dont la POL 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 de la qualité (Giraud et al., 2011) : planification, déploiement (ou développement), mesure du travail réalisé et ajustement.

3.2.1. LA PLANIFICATION DE LA SURVEILLANCE

Cette première sous-section propose une analyse de l'étape initiale du processus d'amélioration des activités de surveillance déployées par la POL. Il s'agit de la planification qui permet d'effectuer une projection du travail à effectuer périodiquement en fonction d'une hiérarchisation des besoins. Cette sous-section aborde plus précisément trois aspects de la planification qui sont l'allocation des ressources, la planification des interventions et l'utilisation d'une base de données.

3.2.1.1. *L'ALLOCATION DES RESSOURCES*

L'Association a comme principale mission d'assurer l'ordre, la tranquillité et la sécurité publics. Elle est sous la responsabilité d'un Comité de direction qui veille à l'application du règlement de police sur le territoire intercommunal par l'entremise de ses collaborateurs. A fin 2018, la POL compte 164.4 EPT, organisés autour de trois divisions : Police Secours, Police de Proximité et Police Administrative. Ces divisions, toutes sous la responsabilité du Commandant de la POL, se répartissent les tâches et missions déléguées à l'Association.

La Police Administrative est composée de 17 EPT qui sont répartis entre une Chancellerie, une Commission de police et une Police du commerce. En sus de la surveillance des établissements, la Police du commerce qui compte six EPT supervise les activités découlant de la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) et assure le suivi et l'actualisation des dispositions relatives aux activités du ressort de la loi sur le commerce itinérant (LCI). Elle est finalement chargée d'une multitude de tâches en lien avec les manifestations, le domaine public et les magasins. Sur six EPT, deux sont chargés du traitement des notifications ainsi que de la rédaction des rapports de naturalisation. Les quatre EPT restants sont chargés du traitement des tâches en lien avec la LADB ; des loteries, tombolas et lotos ; du commerce itinérant ainsi que des tâches précitées.

Les inspecteur-trice-s de la Police du commerce doivent être au bénéfice d'un CFC d'employé-e de commerce ou d'un brevet de policier-ière. Les formations continues en lien avec la LADB sont

organisées à l'interne. Elles sont dispensées principalement sur le terrain. Des formations internes d'une demi-journée sont également proposées aux nouveaux collaborateur-trice-s.

A l'exclusion du personnel en charge des notifications et des naturalisations, les quatre EPT employés par la Police du commerce effectuent de manière transversale l'ensemble des tâches. Ces personnes sont par conséquent chargées d'une large palette de tâches parmi lesquelles la surveillance des établissements soumis à la LADB. Conformément au descriptif de poste d'un inspecteur-trice de la Police du commerce, le temps alloué à la surveillance des établissements, par personne, est d'environ 0.2 EPT. Les activités en matière de surveillance des établissements fixées dans le descriptif de poste des employé-e-s de la Police du commerce se répartissent plus précisément en traitements administratifs et opérationnels (voir Tableau 2). La surveillance générale des établissements figure donc explicitement dans le cahier des charges des collaborateur-trice-s de la Police du commerce, ce qui contribue à la performance de l'organisation.

Tâches et activités de bases en matière de surveillance des établissements soumis à la LADB

Traitement administratif des affaires liées aux domaines d'activité de la Police du commerce	- Assurer la gestion administrative des dossiers d'établissements et de débits à l'emporter au sens de la LADB ; - Délivrer les permis temporaires pour les débits de boissons dans le cadre des manifestations ; - Tenir à jour les différentes bases de données des établissements ; - Préaviser, renseigner et collaborer avec les Autorités cantonales et communales en charge de délivrer les autorisations d'exploiter les établissements ; - Gérer les dossiers des établissements ayant demandé une prolongation des horaires d'exploitation de leur terrasse.
Traitement opérationnel des tâches liées à la Police du commerce	- Procéder, de manière spontanée ou sur information/requête, aux divers contrôles, inspections et investigations, enquêtes de voisinage, auditions, etc. afin de garantir le respect des dispositions légales ; - Collaborer notamment avec la Police cantonale du commerce, la Police cantonale et les services (cantonaux et communaux).

Tableau 2 : *Extrait du descriptif de poste d'un inspecteur de la Police du commerce*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

La Police du commerce collabore étroitement avec Police secours dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB. L'effectif total de la Police secours représente 77 EPT à fin 2018. L'organisation est dotée de 6 unités d'intervention travaillant 24/24. Elle prend en charge toutes les interventions urgentes (litiges familiaux ; bagarres ; troubles à l'ordre, à la tranquillité et la sécurité publique, etc.) et la gestion globale du trafic en mouvement. Trois à quatre patrouilles sont présentes en permanence sur le territoire de l'Association. Aucun-e policier-ère n'est spécifiquement assigné-e à la surveillance des établissements. Les collaborateur-trice-s ne bénéficient pas d'une formation spécifique en lien avec la LADB. Police secours ne procède généralement pas à des contrôles généraux dans les établissements. Elle y intervient toutefois sur la base des éléments suivants :

- Interventions suite à des plaintes, notamment provenant du voisinage ;
- Interventions en cas de problèmes relevés durant les patrouilles nocturnes (nuisances sonores, troubles à l'ordre public, etc.) ;
- Interventions sur demande de l'Etat-major ou de la Police du commerce ;
- Interventions sur requête de la PCC, ou conjointement avec la PCC.

Compte tenu du fait que les établissements font essentiellement l'objet d'interventions pendant les patrouilles nocturnes, Police secours couvre les principaux risques tels que la vente à l'emporter des boissons alcooliques et la prolongation non-autorisée des heures d'ouverture. Les infractions constatées le plus fréquemment sont liées à des nuisances sonores et des fermetures tardives.

En cas d'infraction majeure, Police secours rédige un rapport de dénonciation qui est adressé à la Préfecture ou à la Commission de police en fonction de leurs compétences respectives. Une copie de ces rapports de dénonciation est systématiquement adressée à la Police du commerce ainsi qu'à la PCC.

Les responsables de Police Secours et de la Police Administrative ont de nombreux échanges informels. Ils rencontrent également la Gendarmerie lors de séances hebdomadaires, notamment pour renforcer leur collaboration et optimiser l'utilisation des ressources disponibles au sein de la POL. Ces séances s'appuient sur une cartographie des risques et aboutissent à la fixation d'objectifs communs. Il est nécessaire de préciser que la Gendarmerie n'a pas pour mission de surveiller les établissements soumis à la LADB, sauf pour les infractions dans des domaines tels que les jeux d'argent, les stupéfiants et la prostitution.

3.2.1.2. LA PLANIFICATION DES INTERVENTIONS

Une planification des contrôles à réaliser dans les établissements soumis à la LADB devrait respecter un certain nombre de critères. Conformément aux bonnes pratiques en vigueur, identifiées notamment par la Cour des comptes du canton de Genève (2010), cette planification devrait être formalisée et adéquate en prenant notamment en considération les principaux risques préalablement répertoriés. Cette planification devrait, en outre, formuler des objectifs de contrôle SMART (Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste et Temporellement défini). Par conséquent, la planification devrait notamment être assortie d'un calendrier fixant des échéances en lien avec les objectifs de contrôle.

Les collaborateur-trice-s de la Police du commerce procèdent à des contrôles dans les établissements soumis à la LADB sur dénonciation, sur plainte ainsi que lors de demandes de préavis municipaux. Ces contrôles ne peuvent pas être planifiés. Des contrôles aléatoires sont également organisés. La sélection des établissements faisant l'objet d'un contrôle aléatoire n'est pas effectuée en fonction de critères préalablement définis.

La Cour des comptes constate, sur la base des éléments précédents, que la Police du commerce ne procède pas à une planification formalisée des contrôles à réaliser dans les établissements en exploitation en fonction d'une analyse des risques (activités déployée, réputation ou encore historique des établissements). L'absence d'une planification formalisée ne permet pas non plus la définition d'objectifs de contrôle SMART, notamment au travers d'un calendrier fixant les contrôles à réaliser. Cette situation s'explique principalement par le fait que l'Association a connu un taux de

rotation relativement important de ses effectifs ces dernières années et a pris la décision de concentrer ses ressources sur la formation de ses nouveaux collaborateurs.

3.2.1.3. LA BASE DE DONNÉES DE LA POL

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 3 propose une brève définition de chacun de ces critères.

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

Tableau 3 : *Critère de qualité de l'information*
Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Bien que l'art 8 LADB énonce que la PCC, en charge de l'octroi et du retrait des licences, doit mettre sur pied et tenir un registre informatique public mentionnant toutes les licences qui sont en cours d'exploitation, l'administration intercommunale a également développé sa propre base de données afin de stocker des informations similaires. C'est sur cette base que le personnel de la POL peut 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 intercommunal sans lien entre elles crée un risque significatif pour la qualité de l'information. Afin d'évaluer la qualité des données conservées par la POL, une réconciliation des informations stockées par l'Association avec celles conservées par la PCC a été entreprise par la Cour des comptes, sur la base d'un échantillon de 29 établissements (voir partie 3.2.2.1). En ce qui concerne la raison sociale, cette dernière a été réconciliée, lorsque cela était possible, avec les informations disponibles dans le registre du commerce du canton de Vaud. Le Tableau 4 résume les principaux constats pour chacun des quatre critères de qualité retenus dans le cadre de ce rapport.

Critère	Constatations
Intégralité	Les octrois ainsi que les retraits de licences sont enregistrés manuellement. Sur la base des procédures réalisées, aucun élément particulier ne permet de conclure que le critère d'intégralité n'est pas respecté.
Exactitude	Les données relatives aux établissements sont introduites manuellement. Sur la base des procédures réalisées, le critère d'exactitude apparaît comme respecté.
Uniformité	La base de données de l'administration intercommunale est structurée autour d'une série de variables en lien avec les licences d'établissements. Aucun élément particulier ne permet de conclure que le critère d'uniformité n'est pas respecté.
Rapidité	L'administration intercommunale reçoit une copie des courriers envoyés notamment par la PCC aux établissements soumis à la LADB situés sur le territoire dont la POL est responsable. Les données relatives aux établissements contenues dans les courriers sont ensuite introduites manuellement dans la base de données. Lorsque des licences sont octroyées, retirées ou modifiées, il existe un léger décalage entre les bases de données de la PCC et l'administration intercommunale 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 4 : *Evaluation de la qualité de l'information*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

L'analyse de la base de données de l'administration intercommunale permet de constater que les informations conservées présentent globalement un haut niveau de qualité 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 de surveillance déployées par l'Association. Il s'agit du déploiement de ses activités.

La mise en œuvre et le suivi des contrôles réalisés auprès des établissements devraient respecter un certain nombre de critères. Conformément aux bonnes pratiques sur lesquelles s'est notamment appuyée la Cour des comptes de Genève (2010), un document devrait permettre à l'administration intercommunale de recenser l'ensemble des contrôles effectués par ses collaborateur-trice-s mais également par Police secours ou la Gendarmerie. Il devrait 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, ce document devrait présenter le nombre d'établissements contrôlés par année et l'historique des contrôles effectués par établissement au fil des années. Il devrait aussi rendre possible le contrôle de l'adéquation entre la planification et les contrôles effectivement réalisés au niveau des activités de surveillance dans leur ensemble. Dans une perspective plus large, un tel document offrirait la possibilité à la POL de prendre des mesures additionnelles 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 POL une demande de préavis municipal. La Police du commerce se charge de transmettre le dossier à la commune concernée. Cette demande fait l'objet d'une analyse par tous les services communaux concernés tels que la Police communale des constructions. La POL n'intervient qu'en cas de problème majeur ou sur demande des autorités en charge du traitement du préavis. En cas de nouvelle construction, la validation du préavis municipal est précédée par une visite technique organisée par l'ensemble des services communaux compétents. Le formulaire de demande de préavis sert généralement de base à la formalisation des observations faites dans le cadre de cette visite technique. Les contrôles effectués portent notamment sur la personne demandeuse, la capacité d'accueil, la sécurité et la salubrité de l'établissement ainsi que sur une éventuelle diffusion de musique. Le formulaire de demande de préavis est ensuite transmis à la commune concernée pour validation, puis envoyé à la POL. Finalement, l'Association fait parvenir le dossier complété et validé à la PCC.

La Cour des comptes a revu le processus de validation des préavis municipaux pour un échantillon de 29 établissements, représentant plus de 10% des établissements sis sur le territoire de la POL. Le Tableau 5 résume les caractéristiques de cet échantillon. Ce dernier comprend quatre établissements dont une des communes membres de l'Association est propriétaire. Chacune de ces communes est représentée dans le présent échantillon. Pour les autres établissements, une sélection aléatoire non statistique a été réalisée.

Types de licence	Nbr. d'établissements	%	Echantillon
Bar à Café	3	1%	0
Buvette	28	12%	3 (incl. 1 PE*)
Café-bar	14	6%	3
Café-restaurant	163	68%	16 (incl. 2 PE*)
Discothèque	6	2%	2
Hôtel	11	5%	3 (incl. 1 PE*)
Salon de jeux	3	1%	0
Tea-room	13	5%	2
Total	241	100%	29

* Etablissement dont une des communes membres est propriétaire.

Tableau 5: *Composition de l'échantillon sur la base du registre des licences (août 2019)*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

La Cour des comptes constate, au travers de ses procédures d'audit, que les formulaires de demande de préavis municipal ont été remplis sur la base des informations récoltées par l'ensemble des services communaux concernés. Pour un des établissements de l'échantillon, la POL est intervenue en amont de l'ouverture de l'établissement afin de s'assurer de la conformité de la carte des prix et dans le but de sensibiliser son responsable à la problématique des nuisances sonores. La Cour des comptes souligne la valeur ajoutée de cette approche consistant à intervenir en amont des infractions. Elle relève en outre que la méthodologie de classement des documents mise en place par le personnel de la POL permet de rapidement mettre en lumière l'historique de chaque établissement ainsi que sa situation actuelle. Finalement, les procédures d'audit réalisées n'ont pas

mis en exergue l'existence d'un traitement différencié entre les établissements privés et ceux détenus par une des communes membres de la POL.

3.2.2.2. LES CONTRÔLES DANS LES ÉTABLISSEMENTS EN EXPLOITATION

Les employé-e-s de la Police du commerce peuvent intervenir dans les établissements en exploitation la journée mais également le soir. Cette marge de manœuvre permet de mieux cibler certains risques, compte tenu du fait que des infractions telles que la violation de l'interdiction de fumer ; la vente d'alcool aux personnes mineures ; le non-respect de l'ordre public, du voisinage et des heures de fermeture sont plus fréquentes en soirée. Ces différentes infractions peuvent être constatées par la Police du commerce mais également par Police secours. Contrairement à cette dernière qui intervient généralement dans les établissements faisant l'objet d'une plainte, les inspecteur-trice-s de la Police du commerce procèdent à des contrôles de conformité (affichage au sens de la LADB, choix des trois boissons sans alcool, respect de l'OIP, etc.) dans l'ensemble des établissements, qu'ils aient fait l'objet d'une plainte ou non.

Les interventions organisées par la Police du commerce, dans les établissements en exploitation, sont effectuées principalement au moyen des outils de travail suivants :

- La checklist « Rapport d'inspection – Etablissement » ;
- La licence d'établissement ;
- Les autorisations pour exploitation d'appareils automatiques et vente en détail de tabac.

Ces différents outils de travail permettent aux collaborateur-trice-s de la POL de connaître avec précision la liste des obligations que chaque établissement doit continuellement respecter dans le cadre de ses activités. La licence d'établissement permet notamment aux inspecteur-trice-s de s'assurer du respect de la capacité d'accueil de l'établissement (locaux et terrasses). Les autorisations pour exploitation d'appareils automatiques et pour la vente en détail de tabac permettent, quant à elles, de vérifier que l'établissement est au bénéfice de toutes les autorisations requises en la matière. Finalement, la checklist « Rapport d'inspection – Etablissement » sert de fil rouge pour la réalisation de l'ensemble des contrôles (affichage, cartes, etc.).

La Cour des comptes a comparé la checklist « Rapport d'inspection - Etablissement » utilisée par la Police du commerce avec la liste des contrôles présentée dans l'Annexe III (Tableau B). L'analyse réalisée a comme principal objectif d'identifier les contrôles qui seraient absents de la checklist de la Police du commerce et ceux qui seraient hors du champ des compétences communales. Cette analyse vise également à mettre en lumière les contrôles qui seraient contraires aux cadres normatifs intercommunal et cantonal. Les résultats de cette analyse relèvent que malgré un niveau de détail élevé, la checklist utilisée par la Police du commerce n'est pas exhaustive et peut, par conséquent, être complétée par les contrôles suivants :

- | | |
|--|--|
| • Prêt ou location de la licence et mise à disposition d'une partie des locaux : | La checklist ne contient aucune rubrique destinée à vérifier l'absence de toute forme de prêt ou de location de licence ou de l'autorisation d'exercer et d'exploiter. De même, elle ne contient pas de contrôle portant sur l'interdiction de mettre à disposition d'un tiers la totalité ou une partie des locaux. |
| • Conformité de la licence à l'exploitation : | La checklist ne permet pas de s'assurer que les activités déployées soient conformes à la licence. |

- **Respect des conditions et charges :** La checklist ne permet pas de s'assurer que l'établissement respecte les conditions et charges spécifiques dont la licence peut être assortie. Elle ne comporte aucun contrôle portant sur les autorisations nécessaires à l'exploitation d'une terrasse.
- **Autorisation de travaux exécutés :** La checklist ne traite pas des autorisations requises pour toute transformation ou changement d'affectation.
- **Fermeture temporaire :** La checklist ne permet pas de documenter une fermeture temporaire ou périodique qui n'a pas été préalablement annoncée à l'ASR, conformément à l'art. 49 LADB.
- **Diffusion de musique :** La checklist contient uniquement un contrôle permettant de s'assurer qu'il existe une autorisation pour la diffusion de musique. Néanmoins, elle ne contient pas de rubrique permettant de s'assurer que toutes les conditions liées à cette autorisation soient respectées (niveau sonore, horaires de diffusion, etc.). En outre, elle ne contient pas non plus de rubrique permettant de valider qu'aucune musique ne soit diffusée sur les terrasses.
- **Interdiction de fumer :** La checklist ne comporte aucun contrôle en matière d'exploitation de fumoirs et d'application de la LIFLP sur les terrasses.
- **Service et vente de boissons alcooliques :** La checklist ne contient pas de contrôle 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 bière. Finalement, elle ne contient aucun contrôle relatif à l'interdiction des offres promotionnelles liées à des produits alcooliques.
- **Protection de la jeunesse :** Des contrôles visant à protéger la jeunesse sont absents de la checklist, notamment l'affichage de l'interdiction d'entrée pour les personnes mineures dans certains établissements.
- **Jeux de hasard et autres jeux :** La checklist ne contient aucun contrôle en matière de jeux de hasard et autres jeux.
- **Registre des hôtes :** L'obligation de tenir un registre pour les établissements 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.

Faisant office de rapport, une copie de la checklist complétée par le personnel de la Police du commerce est systématiquement classée dans le dossier de l'établissement concerné. L'examen par la Cour des comptes de 29 dossiers LADB a permis de constater que huit établissements ont fait l'objet d'au minimum un contrôle général réalisé par la Police du commerce au travers de sa checklist pour les années 2015 à 2019. Douze inspections sont documentées. Les constats relevés lors de ces inspections portent sur différents éléments. Il s'agit notamment de problématiques d'affichage (licence, horaires d'exploitation, interdiction de fumer, choix des trois boissons sans alcool, etc.). Des infractions relatives au prix des boissons sans alcool, à la diffusion de musique, à l'exploitation d'appareils automatiques, à la capacité d'accueil et à la protection des mineur-e-s ont également été constatées. La Cour des comptes relève que les rapports d'inspection ne précisent pas

systématiquement les suites données aux interventions lorsque des infractions ont été constatées ou non, bien qu'une case de la checklist soit expressément prévue à cet effet.

Pour l'année 2016, un tableau synthétique des contrôles réalisés dans les établissements a été établi par la Police du commerce. Ce tableau comprenait, pour chaque établissement, les résultats des contrôles et inspections de suivi réalisés. Un tel document permettant d'obtenir une vision synthétique des contrôles effectués dans chaque établissement durant l'année n'a cependant pas été maintenu ultérieurement. Par conséquent, exception faite de l'année 2016, la Cour des comptes relève qu'il n'existe aucune vision synthétique, au sein de la Police du commerce, des différents établissements contrôlés durant l'année. Les informations relatives au moment où se sont déroulés des contrôles ne sont pas non plus disponibles de manière agrégée. Bien que ces différentes informations soient conservées par l'administration intercommunale dans le dossier individuel de chaque établissement, l'absence d'une vision consolidée laisse apparaître une marge d'amélioration du point de vue de son pilotage. Les résultats des contrôles devraient finalement être aisément identifiables.

La Cour des comptes relève qu'au cours de son intervention la Police du commerce a entamé l'établissement d'un nouveau tableau synthétique répertoriant les contrôles réalisés. Ce document présente l'ensemble des établissements au sens de la LADB et comprend, pour chacun d'entre eux, la date à laquelle un contrôle général a été effectué par la Police du commerce. Il contient en outre les suites qui ont été données aux interventions, avec la mention d'éventuelles inspections de suivi. Police secours, quant à elle, répertorie toutes les interventions effectuées dans les établissements dans un journal de police qui n'est pas consultable par l'ensemble du personnel de la Police du commerce. Ces interventions, tout comme celles de la Gendarmerie, ne sont pas consolidées dans le tableau synthétique mis en place en 2019 par la Police du commerce. En d'autres termes, la Cour des comptes constate que la POL collecte puis conserve déjà de nombreuses informations utiles au bon fonctionnement de son organisation mais que cette information peut être davantage exploitée et, dans certains cas, complétée.

3.2.2.3. LE TRAITEMENT DES INFRACTIONS CONSTATÉES DANS LES ÉTABLISSEMENTS

En fonction des constats réalisés, le contrôle d'un établissement par des collaborateur-trice-s de la Police du commerce ou de Police secours peut avoir des conséquences différentes :

- | | |
|---------------------------|---|
| • En ordre | Aucun élément particulier n'est constaté. |
| • Avertissement | Lorsqu'une infraction mineure est constatée, un délai de mise en conformité est imparti à l'établissement. |
| • Rapport de dénonciation | En cas de récidive portant sur une infraction mineure avec délai de mise en conformité, ainsi qu'en cas d'infraction majeure, un rapport de dénonciation est adressé à la Commission de police, à la Préfecture ou au Ministère public. |

Dans l'éventualité où l'intervention réalisée dans un établissement déboucherait sur un avertissement, un délai de mise en conformité est imparti aux titulaires de licences. Ce délai est fixé en fonction de l'infraction commise. Une inspection de suivi permet de vérifier que le cadre normatif est à nouveau respecté. La Cour des comptes relève que la Police du commerce n'a pas de vision

consolidée des avertissements prononcés à l'encontre des tenancier-ière-s. Une telle vision permettrait de planifier des inspections de suivi de manière systématique en fonction notamment de la disponibilité des collaborateur-trice-s de la POL et des délais impartis.

Concernant les rapports de dénonciation dressés par Police secours, une copie de ces derniers est systématiquement adressée à la Police du commerce qui les classe dans les dossiers des établissements concernés. Il n'existe pas de vision synthétique des infractions constatées dans chaque établissement permettant de mettre en exergue les principaux risques liés aux activités d'hébergement et de restauration. L'ensemble des suites données à un contrôle ne sont également pas répertoriés dans un tableau de suivi. Comme évoqué dans la partie 3.2.2.2, un tableau recensant l'exhaustivité des contrôles effectués dans les établissements par la Police du commerce avait été établi pour l'année 2016 ; il répertoriait notamment les rapports d'inspection dressés lors de chaque intervention. L'utilisation de ce document n'a toutefois pas été maintenue après 2016 en raison d'une rotation importante au sein du personnel.

En ce qui concerne les infractions, leur niveau de gravité n'est pas toujours formellement défini. Dans le cadre du respect des heures de fermeture, lorsqu'un établissement est en infraction, il fait l'objet d'une dénonciation conformément à l'art. 103 RPOL. Aucune autre disposition ne fixe les suites à donner aux autres infractions. Par conséquent, la Cour des comptes relève que cette situation engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements.

La Cour des comptes a analysé les rapports de dénonciation pour un échantillon d'établissements pour la période de 2015 à 2019 (voir partie 3.2.2.1). Cinq des 29 dossiers analysés comportaient des infractions aboutissant à un rapport de dénonciation. Les infractions constatées concernaient généralement les heures de fermeture et le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics. La Cour des comptes n'a pas identifié d'éléments qui indiqueraient que les infractions observées dans les établissements auraient été traitées sans respecter le principe de l'égalité de traitement entre les administré-e-s.

3.2.2.4. LES PROCÉDURES PÉNALES ET ADMINISTRATIVES DE COMPÉTENCE COMMUNALE

Le respect du principe d'égalité de traitement se trouve au cœur du processus de gestion des sanctions. Ce processus nécessite l'identification du nombre de rapports de dénonciation reçus, traités et restant à traiter. Il devrait également s'appuyer sur la définition d'objectifs en termes de délai de traitement des rapports ainsi que le suivi du taux de recours contre les décisions rendues. Ces bonnes pratiques ont été notamment identifiées par la Cour des comptes de Genève (2018).

Cette partie du rapport sur 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

La poursuite et la répression des contraventions passibles de sentence municipale sont régies par les règles de procédure fixées dans la législation cantonale (art. 19, RPOL). Dans la limite des compétences communales, le Comité de direction est chargé de réprimer, par des amendes, la violation des prescriptions notamment introduites par le règlement de police. 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 (LContr), l'autorité municipale émet des contraventions en lien avec la violation des règlements communaux de police ou 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 relatives aux heures d'ouverture sont réprimé-e-s par la Municipalité ou le Comité de direction, dans la limite de leurs compétences.

Les rapports de dénonciation sont dressés par les collaborateur-trice-s de la POL et sont remis au Commandant de police. Ce dernier les transmet à la Commission de police, compétente pour l'instruction et la répression des contraventions passibles de sentences municipales. La Commission de police statue sur la suite à donner aux infractions et fixe le montant de l'ordonnance pénale en fonction des informations contenues dans le rapport de dénonciation, de la gravité de l'infraction et de l'historique de l'établissement. Cette Commission est composée de cinq personnes sous la responsabilité du Président de la Commission de police.

Conformément à la LContr, les faits réprimés par l'autorité municipale sont passibles d'une amende qui peut atteindre CHF 500. Toutefois, l'amende peut être portée à CHF 1'000 en cas de récidive ou de contravention continue. Il y a récidive en cas d'infraction similaire dans l'année qui précède la nouvelle contravention (art. 25, LContr).

Dans le cadre des procédures d'audit effectuées, il est apparu que pour un échantillon de 29 dossiers (voir partie 3.2.2.1), quatre établissements ont fait l'objet d'infractions aboutissant à un rapport de dénonciation dressé par la Police secours à l'attention de la Commission de police pour les années 2015 à 2019. Ces quatre établissements cumulent un total de neuf rapports de dénonciation et ordonnances pénales. Les infractions constatées portent essentiellement sur des fermetures tardives, des manifestations organisées sans autorisation et des troubles de la tranquillité et de l'ordre publics. La Cour des comptes constate, pour la période sous revue, que le montant des sentences prononcées par la Commission de police se situe à l'intérieur de la fourchette prescrite par la LContr. Elle constate également que toute récidive au cours de la même année a été sanctionnée plus sévèrement. En outre, la Cour des comptes n'a pas identifié d'éléments qui indiqueraient que les montants des sentences n'auraient pas été fixés dans le respect du principe de l'égalité de traitement entre les administré-e-s.

Le délai de traitement des rapports de dénonciation transmis à la Commission de police est généralement d'un mois. Pour les neuf ordonnances pénales concernées, la Cour des comptes a pu vérifier que ce délai de traitement avait été respecté.

Tout recours contre une ordonnance pénale est recevable auprès de la Commission de police dans le cadre du droit d'être entendu. L'opposition doit être formée dans un délai de 10 jours après la notification. En cas d'opposition valable, la personne est convoquée par ladite Commission. La voie de recours contre les décisions de la Commission de police est le Tribunal de police. Durant la période sous revue, les titulaires de licences d'établissement n'ont pas recouru contre les décisions de la Commission de police.

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 le cas des rapports de dénonciation portant sur une infraction au droit cantonal, qui doivent être adressés directement à la Préfecture⁹.

Au vu de ce qui précède, la Cour des comptes constate qu'aucun élément ne permet de conclure que le processus de gestion des sanctions pénales de l'Association ne soit pas adapté. En outre, le principe d'égalité de traitement semble être respecté pour les neuf ordonnances pénales examinées par la Cour des comptes.

La procédure administrative

Après avoir accordé une autorisation, les municipalités et comités de direction peuvent la retirer pour des motifs d'intérêt public, ou en cas de non-respect des conditions liées à l'autorisation, ou en cas de non-paiement de taxes, émoluments et autres redevances publiques. En matière d'établissements soumis à la LADB, il s'agit principalement des autorisations suivantes :

- Prolongation des heures d'ouverture (art. 22 et 55a, LADB) ;
- Diffusion de musique et retransmissions sportives/culturelles (art. 53 al. 1 et 55 al. 1, LADB) ;
- Exploitation d'une terrasse ;
- Exploitation d'appareils automatiques (art. 71 al. 1 et 19 al. 1, LEAE).

En ce qui concerne l'exploitation de terrasses, les autorisations accordées en matière d'horaire peuvent être retirées en tout temps. C'est notamment le cas lorsque les nuisances pour le voisinage sont trop importantes. Si des plaintes parvenant à la POL sont avérées, une médiation est engagée. Si, malgré la médiation, il est constaté que l'exploitation de la terrasse n'est pas conforme aux normes, une sanction administrative est prononcée. Cette dernière peut aller de la suspension provisoire au retrait définitif de l'autorisation. Toute décision administrative émanant de la Police du commerce est susceptible de recours administratif auprès du Comité de direction, conformément à la loi sur la procédure administrative (LPA-VD). Le droit de recours contre les décisions du Comité de direction peut être activé auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

L'art. 17 du RPOL accorde la même possibilité aux communes membres de l'Association. Chaque commune peut recourir à une procédure administrative dans les limites de ses prérogatives. Par exemple, la commune de Chavannes-près-Renens peut imposer des conditions d'exploitation complémentaires ou retirer l'autorisation d'exploiter une terrasse pour des motifs d'ordre, de sécurité et de tranquillité publics ou lorsque les conditions d'octroi de l'autorisation ne sont pas respectées¹⁰. La commune de Prilly prévoit également la possibilité de retirer les autorisations en lien avec l'exploitation d'une terrasse, notamment pour des motifs de tranquillité, sécurité, salubrité ou ordre publics et en cas de non-paiement des taxes¹¹.

⁹ La Cour des comptes relève en outre que les rapports de dénonciation portant simultanément sur des infractions au cadre normatif cantonal et intercommunal sont adressés directement à la Préfecture. Cette dernière est compétente pour statuer sur la suite à donner aux infractions et de renvoyer, le cas échéant, partiellement les faits à la Commission de police de la POL. Dans l'échantillon sous revue, un rapport de dénonciation portant simultanément sur une fermeture tardive et le non-respect de l'interdiction de fumer a ainsi été adressé directement à la Préfecture.

¹⁰ Art 4, Directives d'application pour les autorisations de terrasses situées sur le domaine public et privé accessibles au domaine public de la commune de Chavannes-près-Renens.

¹¹ Art. 5, Tarif en matière d'usage du domaine public de la Ville de Prilly

La Cour des comptes relève que des procédures administratives ne sont que très rarement utilisées. En effet, l'Association favorise une approche préventive auprès des établissements. Dans le cadre des procédures d'audit effectuées auprès de l'administration intercommunale, il est apparu que pour l'échantillon des 29 dossiers LADB, aucun établissement n'a fait l'objet d'une mesure administrative entre 2015 et 2019. Par conséquent, la Cour des comptes relève que les recours auprès du Comité de direction portant sur une restriction des horaires d'ouverture ou de l'exploitation d'une terrasse sont pratiquement inexistantes.

3.2.3. LA MESURE DU TRAVAIL RÉALISÉ

La troisième étape du processus d'amélioration continue de la qualité précise que la planification ainsi que le déploiement des activités de surveillance devraient être contrôlés. Fondé 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 ou du nombre d'établissements.

La Cour des comptes relève que la POL ne procède pas au calcul d'indicateurs préalablement définis en fonction des activités déployées. Bien que l'organisation collecte puis conserve de nombreuses informations, elle ne tient pas à jour un tableau recensant l'exhaustivité des contrôles effectués, leurs résultats, ainsi que les suites qui ont été données aux différentes interventions. L'administration intercommunale ne dispose dès lors pas des informations nécessaires permettant d'établir des statistiques portant sur le taux de couverture des contrôles réalisés. Par conséquent, elle n'est pas non plus à même de calculer le nombre d'EPT mobilisé en fonction du nombre de contrôles réalisés pour une période donnée. Comme précédemment évoqué, la POL avait mis en place un tableau synthétique des contrôles réalisés pour l'année 2016 mais ce document n'a pas été maintenu pour les années suivantes. Cette situation s'explique principalement par le fait que l'Association a connu un taux de rotation relativement important de ses effectifs ces dernières années et a pris la décision de concentrer ses ressources sur la formation de ses nouveaux collaborateurs.

En outre, la POL ne formalise pas systématiquement les suites qui sont données aux contrôles effectués dans les établissements. Il n'y a donc aucune vision de l'ensemble des mises en garde et avertissements prononcés à l'encontre des tenancier-ière-s ainsi que des dénonciations dressées par l'Association (Police secours et Police du commerce) ou la Gendarmerie. Un taux d'infraction en fonction du nombre de contrôles ou du nombre d'établissements ne peut dès lors pas être calculé. Une telle statistique permettrait de piloter la surveillance des établissements et, plus précisément, d'adapter les activités de surveillance en fonction de l'évolution des infractions constatées.

Conformément aux recommandations de l'OCDE (2019), le canton devrait se voir communiquer les activités effectivement déployées par chaque commune ou groupement de communes. Cette communication pourrait être assurée par le biais des indicateurs précédemment évoqués. La PCC pourrait ainsi suivre la performance des activités de surveillance déployées par les municipalités et

comités de direction. Ce partage d'informations permettrait de mettre en exergue les bonnes pratiques afin que ces dernières puissent être largement diffusées ; cette problématique entre la POL et l'Etat est traitée de manière plus détaillée dans la section 3.5

En conclusion, le manque d'informations consolidées rend difficile la production de statistiques fiables sur les activités effectivement déployées par l'Association. Dès lors, l'évaluation de sa performance est impossible. Cette situation empêche également la communication des activités déployées par l'administration intercommunale à la PCC qui représente pourtant le pilier central du système de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration.

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 des 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, des indicateurs (sous-section 3.2.3) devraient être comparés avec des valeurs cibles définies lors de l'étape de planification (sous-section 3.2.1).

Comme évoqué précédemment, la POL n'a mis en place aucun objectif en lien avec la réalisation de contrôles ou l'utilisation de ses ressources. 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 donc pas être appréciée.

Par conséquent, l'Association 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 bénéficier d'une vision claire des activités de surveillance réalisées au niveau communal.

3.2.5. LA PUBLICATION DES INFORMATIONS RELATIVES À LA PERFORMANCE

L'implémentation d'un processus d'amélioration continue doit être accompagnée d'une politique de communication appropriée. La transparence est un élément essentiel de la confiance des citoyen-ne-s envers les collectivités locales 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 Grimmekhuijsen, 2016). Pour cette raison, l'OCDE (2019) souligne l'importance d'encourager les administrations publiques à adopter des mesures de publication reflétant leur fonctionnement ainsi que leurs activités. Ces mesures, qui peuvent notamment être réalisées au travers du rapport annuel des instances concernées, doivent rendre l'information facilement accessible au public en temps opportun.

Le rapport annuel de la POL décrit en détail son organisation et ses activités. Les faits marquants de l'année sont également présentés. En ce qui concerne la Police administrative, les principaux événements qui ont eu lieu durant l'année écoulée sont présentés ainsi que des statistiques. Ces dernières concernent notamment les naturalisations, les amendes d'ordre et les ordonnances pénales. Le nombre d'établissements par catégorie de licence et par commune est également présenté mais aucune information ne permet de déterminer le nombre de contrôles réalisés par l'Association. Dès lors, dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, les informations publiquement disponibles pourraient être plus détaillées pour permettre aux citoyen-ne-s et aux autres parties prenantes d'évaluer plus précisément la performance de la POL et la capacité de cette dernière à s'améliorer. Il existe donc une marge d'amélioration.

3.2.6. PILOTAGE DE LA SURVEILLANCE À LA POL ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que l'administration intercommunale peut améliorer le pilotage de ses activités de surveillance.

Chacune des quatre étapes du processus de gestion de la qualité (planification, déploiement, mesure et ajustement) présente des opportunités de perfectionnement, principalement sur le plan de la formalisation. Cette formalisation permettrait d'assurer une meilleure pérennité organisationnelle, par exemple, en cas de changements majeurs au sein du personnel de l'Association.

En ce qui concerne la planification des activités de surveillance, la Police du commerce ne procède pas à une planification formalisée des contrôles à mener dans les établissements en exploitation.

Au niveau du déploiement des activités de surveillance, la Cour des comptes constate que la Police du commerce procède à des contrôles généraux formalisés dans les établissements soumis à la LADB. Toutefois, elle ne tient pas à jour un document recensant l'exhaustivité des contrôles effectués par son personnel, Police secours ou la Gendarmerie. Une vision consolidée des contrôles réalisés fait dès lors défaut. Les avertissements et dénonciations ne sont suivis que de manière individuelle. Finalement, l'absence d'une directive permettant d'évaluer le niveau de gravité d'une infraction engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements.

En ce qui concerne la mesure du travail effectué, la Police du commerce 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 POL ne procède pas non plus à l'ajustement de ses activités de surveillance. Compte tenu du fait que l'administration intercommunale ne définit pas d'objectif en matière de surveillance et que les contrôles réalisés ainsi que les résultats de ces derniers ne sont pas documentés de manière consolidée, il s'avère impossible de vérifier l'adéquation entre la planification, qui aurait dû être préalablement définie, et la mise en œuvre des contrôles. Le degré d'atteinte des objectifs ne peut donc pas être évalué.

Finalement, la politique de communication de l'Association devrait être renforcée. Dans la section du rapport annuel dédiée à la Police administrative, le nombre de contrôle, les infractions constatées ainsi que les sanctions qui en découlent devraient être présentées.

3.3. LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

Afin de financer leurs activités de surveillance, les instances (inter-)communales 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 collectivités locales concerne le financement des politiques publiques, car des acteurs étatiques ne bénéficiant pas des ressources nécessaires manquent d'incitatifs pour mener à bien leurs missions. Tandis que l'OCDE focalise son attention sur les ressources minimales qui devraient être mises à disposition des collectivités publiques, le législateur suisse, quant à lui, porte son attention sur les ressources maximales que ces collectivités peuvent prélever. Dans le dessein d'éviter l'apparition d'un impôt déguisé, le législateur s'appuie sur deux principes applicables aux émoluments et taxes qui sont l'équivalence des prestations et la couverture des coûts ; 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 les administrations publiques, 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. Le financement des politiques publiques est assuré par le biais de contributions prélevées auprès des administré-e-s sous la forme d'impôts ou de contributions causales (Administration Fédérale des Contributions, 2015). Contrairement aux impôts qui ne sont pas collectés dans le but de financer une contreprestation particulière, les contributions causales telles que les émoluments et les 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)¹².

Principe de légalité

La légalité est le premier principe que les collectivités publiques sont amenées à respecter lorsqu'elles définissent leurs politiques de financement par prélèvements directs. Ce principe, qui ne concerne pas directement le montant des émoluments et des taxes, 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 pour 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 ou de la taxe, le cercle des personnes assujetties ainsi que la base de calcul doivent être définis par le législatif intercommunal dans une

¹² Les impôts ne sont pas soumis aux principes de l'équivalence des prestations et de couverture des coûts.

base légale formelle. Une violation de ces principes confère un caractère d'impôt déguisé à la contribution qui devient, par conséquent, illégale.

Principe d'équivalence des prestations

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 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.

Principe de couverture des coûts

La couverture des coûts représente finalement le troisième principe qui doit être respecté par les collectivités publiques en Suisse (Surveillance des Prix, 2018). Selon ce principe, le montant des émoluments et taxes ne doit pas dépasser, ou seulement dans une mesure minime, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou la subdivision concernée de l'administration. Les coûts à couvrir peuvent comprendre les frais généraux tels que le salaire du personnel, le loyer, 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. Complémentaires au principe de couverture des coûts, les principes de performance suggèrent notamment que les collectivités publiques doivent être financées en fonction de leurs obligations. En d'autres termes, les coûts devraient être compensés par des revenus équivalents. Dès lors, la combinaison des principes de couverture des coûts et de performance implique que le taux de couverture devrait être d'environ 100%.

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 intercommunale est tenue de respecter ces différents principes.

3.3.2. LES ÉMOLUMENTS ET TAXES PERÇUS

Dans le cadre de la surveillance des activités d'hébergement et de restauration, la POL se finance en facturant aux administré-e-s différents types d'émoluments et taxes. Il s'agit d'émoluments pour la surveillance de base, de frais supplémentaires d'intervention, de taxes de prolongation d'ouverture et de taxes d'usage du domaine public. Elle facture également des taxes d'exploitation qui appartiennent, sur le plan légal, à la catégorie des impôts. En fonction des différentes activités déployées par les établissements soumis à la LADB, le montant des émoluments et taxes est fixé par l'Association (voir Tableau 6) :

Emoluments et taxes perçus par la POL	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, Autorisation spéciale liée à l'art. 66 LADB	1'000
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	Moins d'une demi-journée de travail	100
	Une demi-journée de travail	200
	Une journée de travail	500
Taxe d'ouverture anticipée ou de prolongation d'ouverture	Emoluments relatifs aux prolongations d'ouverture	de 0h00 à 1h00: CHF 12 de 1h00 à 4h00: CHF 20
	Emoluments relatifs aux ouvertures anticipées	1ère heure: CHF 12 Dès 2ème heure: CHF 20/h
Taxes pour l'installation de terrasses	Empiètement sur le domaine public	n/a ¹³

Tableau 6 : *Tarifs des contributions causales pour la POL*

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. Compte tenu que la PCC prélève ses propres émoluments annuels de surveillance de base, il est intéressant de relever que les tarifs pratiqués par la POL 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 comptes dans les recettes intercommunales, dans le cadre des analyses présentées dans les sous-sections suivantes.

¹³ La compétence relative à la fixation et l'encaissement des taxes pour l'installation de terrasses n'a pas été déléguée par les communes à la POL. En effet, cette compétence demeure auprès de chaque membre de l'Association. Compte tenu que dans le cadre de nos analyses, seule l'organisation de la POL est analysée, les contributions causales en lien avec l'empiètement sur le domaine public ne sont donc pas prises en compte dans cette section du rapport. En raison des montants, aucune procédure d'audit additionnelle n'est réalisée en lien avec les taxes pour l'installation de terrasses.

3.3.3. L'ANALYSE DE LA TARIFICATION DES CONTRIBUTIONS CAUSALES

Afin de respecter les principes de performance, de couverture des coûts et d'équivalence des prestations, 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 afin d'être conforme au principe de légalité.

Principes de performance et de couverture des coûts

Pour assurer à l'administration intercommunale 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%.

Le Comité de direction de la POL 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 intercommunale. Pour déterminer ce taux, il est nécessaire de déterminer les revenus ainsi que les charges qui doivent être pris en compte pour son estimation. Les revenus issus des émoluments et taxes facturés par la POL 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 ;
- **Frais supplémentaires d'intervention** : la POL n'a pas perçu des frais supplémentaires d'intervention pour la période 2016-2018, bien que ces derniers soient prévus dans le cadre normatif intercommunal ;
- **Emoluments facturés pour l'anticipation et la prolongation des heures d'ouverture** : les montants facturés ont été fournis par l'administration intercommunale.

Le Tableau 7 ci-après propose une vision synthétique des trois grands groupes d'émoluments et de taxes pour les années 2016 à 2018.

Catégorie de contributions causales		2016	2017	2018
Emoluments de surveillance	Hôtels	3'500	3'850	3'850
	Cafés-restaurants	51'450	54'250	56'350
	Cafés-bars	7'000	5'250	5'250
	Buvettes	2'400	2'500	2'400
	Discothèques	2'000	5'000	5'000
	Tea-rooms	1'900	1'600	1'300
	Bars à café	500	500	500
	Licences particulières	4'550	4'550	4'900
	Traiteurs	2'100	2'800	2'450
	Autres taxes (heures d'ouverture)	76'868	78'492	69'048
Estimation du montant total des taxes et émoluments		152'268	158'792	151'048

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 et taxes encaissés par la POL, en lien avec la LADB, oscillent entre CHF 151'048 et CHF 158'792 pour la période sous revue. En outre, le Tableau 7 suggère que certaines catégories telles que les « Cafés-restaurants » se sont développées entre 2016 et 2018, tandis que le nombre notamment de « Cafés-bars » et « Tea-rooms » a diminué.

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 se conformer à la jurisprudence. Le Tableau 8, sur la base des données comptables, propose un bref résumé de l'estimation du coût d'une personne travaillant au sein de la Police administrative. Il permet de constater que les charges totales de la Police administrative oscillent entre CHF 2'682'723 et CHF 2'925'400. En se fondant sur le nombre d'EPT travaillant pour la Police administrative pour les années 2016 à 2018, l'estimation du coût complet d'un-e collaborateur-trice (incl. charges sociales, équipements et locaux) se situe entre CHF 157'807 et CHF 172'082, pour la période sous revue.

Estimation du coût complet d'un EPT	2016	2017	2018
Charges totales de la Police administrative	2'925'400	2'822'798	2'682'723
Nombre d'EPT	17	17	17
Coût complet par EPT	172'082	166'047	157'807

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'un EPT ont été estimés lors des étapes précédentes, il est dès lors possible de déterminer les ressources minimum en termes d'EPT qui devraient avoir été attribuées à la surveillance des établissements soumis à la LADB pour que le montant des contributions causales 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 POL, 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, les charges devraient être équivalentes aux revenus.

Pour la période 2016-2018, en se fondant sur le coût complet des collaborateur-trice-s, le montant des émoluments dus à l'administration intercommunale implique qu'environ un EPT devrait être attribué à la surveillance des établissements soumis à la LADB pour que les principes de performance et de couverture des coûts soient respectés¹⁴.

¹⁴ 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.

Calcul du niveau de ressources requis	2016	2017	2018
Estimation du montant total des taxes et émoluments (Tableau 7)	152'268	158'792	151'048
Coût complet par EPT (Tableau 8)	172'082	166'047	157'807
Estimation du nombre d'EPT requis selon la Cour des comptes	88%	96%	96%

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

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Selon les estimations transmises par l'administration intercommunale, environ 4 EPT sont alloués aux tâches générales et à la surveillance des établissements soumis à la LADB. En comparant l'estimation du nombre d'EPT requis (Tableau 9) et les EPT effectivement alloués par la POL, le Tableau 10 met en exergue l'existence d'une sous facturation annuelle oscillant entre CHF 479'733 et CHF 536'896 pour la période sous revue. La tendance observée suggère également que l'écart entre les coûts et les revenus diminue progressivement.

Adéquation de la politique de financement	2016	2017	2018
Estimation du nbr. d'EPT requis selon la Cour des comptes	88%	96%	96%
Nombre d'EPT actuel	400%	400%	400%
Ecart constaté	312%	304%	304%
	129 heures	126 heures	126 heures
Sous facturation estimée par la Cour des comptes (CHF)	536'896	504'783	479'733

Tableau 10 : *Analyse des écarts*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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

Principe d'équivalence des prestations

Les émoluments et taxes facturés aux établissements soumis à la LADB et destinés à l'administration intercommunale prennent la forme de montants fixes relativement faibles qui, par conséquent, ne semblent pas fondamentalement entrer en conflit avec le principe de l'équivalence des prestations.

Principe de légalité

Le principe de légalité requiert que les différentes contributions causales facturées par les administrations au niveau communal figurent dans une base légale formelle. En application de la jurisprudence et de l'art. 4¹⁵ de la loi sur les impôts communaux (LCom), le cercle des assujettis, l'objet et la base de calcul des émoluments et des taxes doivent au minimum figurer dans une norme spécifique adoptée par le législatif communal et approuvée par le chef du département concerné. Dans le cadre d'une association de communes, le Conseil intercommunal peut, s'il le souhaite, déléguer la détermination des tarifs au Conseil de direction, ce qui facilite notamment leurs

¹⁵ 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, 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.

adaptations futures. Cette délégation requiert que le principe d'équivalence des prestations soit respecté et que celui de couverture des coûts puisse être contrôlé.

La perception des émoluments de surveillance de base et des frais supplémentaires d'intervention est prévue dans un règlement¹⁶ de la POL. Ce règlement ayant été adopté par le Conseil intercommunal dans sa séance du 11 mai 2010, le principe de légalité est respecté pour ces deux catégories de contributions causales. Plus marginalement, la Cour des comptes relève que le règlement précédemment évoqué ne se réfère pas aux catégories « Salon de jeux sans boissons » et « Salon de jeux avec restauration », bien que les établissements de ces deux catégories paient un émolument de surveillance de base de CHF 100, respectivement de CHF 350 par année. En outre, la Cour des comptes constate que ce règlement prévoit le prélèvement d'un émolument de surveillance de base annuel auprès des débits de boissons alcooliques à l'emporter à hauteur de CHF 150. Suite à la révision de la LADB en 2015, les débits de boissons alcooliques à l'emporter sont uniquement soumis à une taxe d'exploitation calculée en fonction du chiffre d'affaires généré sur les boissons alcoolique pendant les deux dernières années. Sur la base des travaux effectués, il apparaît donc que le règlement prévoyant le tarif des émoluments et taxes doit être mis à jour pour être conforme à la LADB.

Le Comité de direction ne peut déterminer le tarif applicable qu'aux émoluments et taxes prévus pour les autorisations mentionnées dans le RPOL (art. 10, RPOL). Ce dernier traite explicitement des émoluments pour prolongation d'ouverture à son art. 101. Conformément aux exigences fixées par le Conseil intercommunal, les modalités applicables à la perception de ces émoluments sont fixées dans un règlement¹⁷ adopté par le Conseil intercommunal. Le principe de légalité est donc respecté.

3.3.4. ADÉQUATION DES ÉMOLUMENTS ET TAXES À LA POL ?

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

En déterminant sa politique de financement, la POL 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 l'Association bien que la politique de financement de cette dernière ne semble pas être optimale (financement insuffisant).

En ce qui concerne le 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 est respecté tant pour les émoluments de surveillance de base et des frais supplémentaires d'interventions que pour les émoluments de prolongation d'ouverture.

¹⁶ Il s'agit du règlement de l'association « Sécurité dans l'Ouest lausannois » relatif aux émoluments perçus dans le cadre de l'exercice des activités économiques, des auberges et débits de boissons et de manifestations.

¹⁷ Ibidem.

3.4. LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

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

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

En outre, pour affiner sa définition, l'OCDE (2005b) classe les conflits d'intérêts selon trois groupes distincts. Les conflits d'intérêts peuvent, tout d'abord, être apparents. Dans cette situation, un tiers peut raisonnablement penser que l'agent public a des intérêts qui peuvent influencer la réalisation de sa mission. Ensuite, les conflits d'intérêts peuvent être potentiels. Dans ce cas, l'agent public a des intérêts privés qui pourraient éventuellement interférer avec la poursuite de sa mission dans le futur. Finalement, les conflits d'intérêts peuvent être réels, lorsque la réalisation de la mission de l'agent public peut être effectivement influencée par les intérêts de ce dernier. Le Tableau 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 intercommunale 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 intercommunale, responsable de la surveillance des établissements soumis à la LADB, a un fils ou une fille exploitant un restaurant.
Réel	Un cadre de l'administration intercommunale, responsable de la surveillance des établissements soumis à la LADB, est impliqué dans le contrôle du restaurant exploité par son fils ou sa fille.

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).

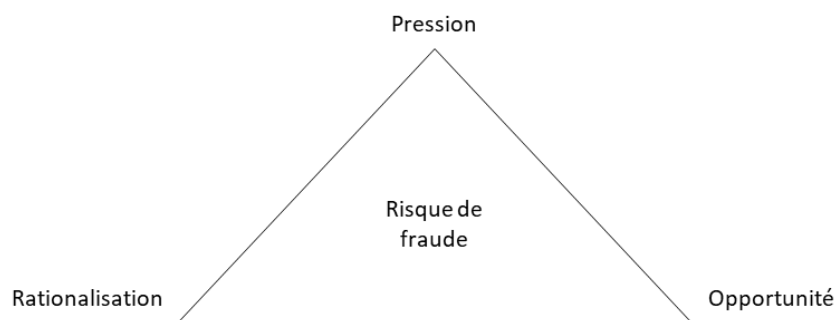


Figure 3 : *Triangle de la fraude*
Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Le premier facteur concerne 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 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. 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 notamment à encadrer chacun des trois facteurs qui composent le triangle de la fraude. Premièrement, certaines mesures peuvent avoir comme ambition de réduire l'opportunité offerte aux différentes personnes concernées de commettre des actes frauduleux. Ces mesures prennent généralement la forme de contrôles internes renforcés visant, par exemple, à assurer une ségrégation adaptée des tâches au sein de l'organisation. Parmi ces contrôles, la mise en place d'objectif SMART et d'une supervision adaptée 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 en cas d'implication 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 principal objectif de minimiser le processus de rationalisation dans lequel s'engagent les personnes impliquées dans un acte frauduleux. En effet, elles ne reconnaissent généralement pas la violation de leurs devoirs professionnels (Soltes, 2016). Dans ce contexte, la formation des agents publics dans des domaines tels que les conflits d'intérêts

apparaît comme nécessaire 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 celles et ceux faisant face à des pressions financières importantes. En outre, les agents publics pourraient être obligés de déclarer leurs intérêts privés. Cette déclaration permettrait notamment de vérifier que les employé-e-s concerné-e-s n'ont personne dans leur entourage proche dont les intérêts pourraient être opposés à ceux des collectivités publiques ou d'inventorier leur implication, à titre privé, 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, l'organisation 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 LA POL DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

De manière générale, le risque de conflits d'intérêts est particulièrement marqué au sein des autorités locales et régionales en raison de leur proximité avec la société civile et, plus particulièrement, avec les entrepreneurs locaux (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2018). Il y a près de dix ans, dans le cadre d'un rapport d'évaluation sur la Suisse, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO, 2008), soulignait le rôle joué par la modeste taille du territoire helvétique ainsi que les interactions fortes existant entre les sphères politique, culturelle et économique dans le développement des conflits d'intérêts et, plus particulièrement, de la corruption en Suisse. Par conséquent, en raison de leur taille limitée et de leur population parfois peu nombreuse, les communes vaudoises et leur personnel sont particulièrement exposés au risque de conflits d'intérêts. Les groupements de communes sont exposés à un risque moins important compte tenu de leur taille.

Au sein de la POL, le risque de conflits d'intérêts est encadré par une série de normes. Plus précisément, le règlement du personnel de l'association de communes prévoit que les collaborateur-trice-s doivent accomplir leur travail en personne avec diligence, loyauté et conscience (art. 51 al. 1, règlement du personnel). Elles ou ils doivent plus particulièrement sauvegarder de manière systématique les intérêts légitimes de l'Association et du service public (ibid.), ainsi qu'avoir une attitude exemplaire aussi bien durant les heures de service qu'en dehors, de manière à donner une image positive de l'association (art. 51 al. 4, règlement du personnel). Ces différentes exigences en lien avec la problématique de la gestion des conflits d'intérêts sont notamment concrétisées par des

normes spécifiques dans le cadre des thématiques suivantes : dons et avantages, activités accessoires, charges publiques et secret de fonction.

Dons et avantages

La thématique des dons et des avantages est traitée dans le règlement du personnel qui énonce qu'il est formellement interdit à chaque collaborateur-trice de l'Association de solliciter, de se faire promettre, d'accepter ou de se procurer, ni pour lui-même, ni pour des tiers, un quelconque avantage direct ou indirect, en acceptant de la part d'un tiers, qu'il soit en relation ou non avec sa fonction, des cadeaux, des dons ou des faveurs, dans la mesure où ceci dépasse le cadre d'une simple attention (art. 60, règlement du personnel).

Activités accessoires

Le règlement du personnel énonce que, dans l'éventualité d'une occupation accessoire lucrative, l'employé-e doit en demander préalablement l'autorisation au Comité de direction (art. 62, règlement du personnel). L'accord sera donné si l'occupation accessoire souhaitée est conciliable avec l'activité professionnelle et si elle n'est pas de nature à lui porter atteinte (ibid.). Le règlement du personnel précise également qu'en vertu de son devoir de fidélité, les collaborateur-trice-s de l'Association ont l'interdiction d'avoir des activités accessoires (rémunérées ou bénévoles) durant leurs vacances aussi longtemps que ces dernières portent atteinte aux intérêts légitimes de l'organisation (art. 27 al. 1, 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. Avant d'accepter une charge publique non obligatoire, les collaborateur-trice-s de l'Association doivent en demander l'autorisation au Comité de direction (art. 61 al. 1, règlement du personnel). Cette autorisation sera octroyée dans la mesure où la charge publique concernée est conciliable avec l'activité professionnelle et si elle n'est pas de nature à lui porter atteinte (ibid.).

Secret de fonction

Les collaborateur-trice-s doivent formellement garder le secret le plus absolu sur tous les faits, informations ou affaires dont elles ou ils ont connaissance dans le cadre de leur activité (art. 51 al. 4, règlement du personnel). Le commandant peut néanmoins relever une personne de son secret de fonction lorsque cela s'avère nécessaire, par exemple, préalablement à un témoignage en justice (art. 51 al. 5, règlement du personnel). En outre, le personnel de la POL est tenu d'utiliser et de traiter avec diligence et absolue confidentialité tous les documents mis à sa disposition pour l'exécution de son travail (art. 51 al. 6, règlement du personnel). Il est ainsi interdit de reproduire, utiliser ou conserver, en original ou en copie, des documents de l'organisation, sans autorisation expresse du commandant (ibid.).

En marge du règlement du personnel, une note de service traite également du secret de fonction. Elle définit avec précision la notion de secret de fonction, son étendue, les personnes concernées et les conséquences d'une transgression ou d'une tentative de transgression. Ce document rappelle

également les différentes sanctions sur le plan pénal qu'encourent les collaborateur-trice-s ayant violé leurs devoirs. Plus précisément, la note de service rappelle le devoir de fidélité des employé-e-s vis-à-vis de leur employeur et définit la notion de secret de fonction comme la possession exclusive de connaissances confidentielles acquises, sous n'importe quelle forme, dans l'exercice de la profession ou en relation avec elle. Les données confidentielles sont à la fois les données qui concernent l'Association ou l'Etat, mais également celles ayant un caractère privé concernant des tiers. Sont protégés les secrets dont la connaissance est réservée à certaines personnes, dont le caractère confidentiel est voulu et pour lesquels il existe un intérêt au maintien du secret. En ce qui concerne l'étendue du devoir, cette dernière comprend les personnes et les affaires dont les employé-e-s s'occupent, qui sont inaccessibles aux administré-e-s, et que l'intérêt public ou privé exige de garder confidentielles. Le principe du secret s'étend aussi au fonctionnement du service ou de l'Association en général. Les personnes concernées par le secret de fonction sont celles qui exercent une activité au sein de la POL, y compris les aspirant-e-s, apprenti-e-s, employé-e-s civil-e-s, ainsi que celles et ceux qui, ne faisant pas partie de l'organisation, sont néanmoins appelé-e-s par leurs activités journalières à connaître des choses qui ne doivent pas être révélées. Peu importe que les personnes soient assermentées ou non. Finalement, lorsque le devoir de secret de fonction est violé¹⁸, une dénonciation automatique à l'autorité est effectuée.

Sanctions

Le règlement du personnel énumère les nombreuses peines disciplinaires pouvant être prononcées à l'encontre des personnes n'ayant pas respecté leurs obligations. Par ordre de sévérité croissante, il s'agit de l'avertissement avec ou sans menace de résiliation des rapports de travail, l'établissement d'une convention d'objectifs avec ou sans menace de résiliation des rapport de travail, le blocage de la progression du traitement jusqu'à la prochaine évaluation, la rétrogradation (fonction et/ou grade de police, avec nouveau contrat), le déplacement dans un autre poste de travail avec, en principe, l'attribution de nouvelles conditions du poste et, finalement, le licenciement (art. 64 al. 2, règlement du personnel). Le Comité de direction peut également décider de la suspension ou du déplacement d'une personne à titre préventif pour une durée de trois mois au maximum (art. 64 al. 3, règlement du personnel). En cas de procédure pénale, cette durée peut être prolongée jusqu'à l'issue de ladite procédure (ibid.).

Pour se voir appliquer des sanctions disciplinaires ou subir un licenciement ordinaire, les employé-e-s de la POL doivent violer leurs obligations légales, réglementaires ou contractuelles (art. 64 al. 1, règlement du personnel). Ils peuvent également avoir manqué à leurs devoirs de manière répétée dans les prestations ou dans leur comportement. En outre, des sanctions disciplinaires ou un licenciement peuvent se justifier lorsque des conditions persistantes rendent le maintien en fonction préjudiciable à la bonne marche ou à l'image de l'association de communes (ibid.). En raison de justes motifs, une résiliation immédiate des relations de travail peut également avoir lieu. C'est notamment le cas lorsque des circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de celui qui a donné le congé la continuation des rapports de travail (art. 64 al. 1, règlement du personnel).

Concernant la responsabilité des collaborateur-trice-s notamment envers l'Association (art. 70-71, règlement du personnel), celles et ceux qui, illicitement ou par une violation des devoirs de service,

¹⁸ Une transgression du secret de fonction ou une tentative de transgression peut se faire oralement, par écrit ou par tout autre moyen de communication (sms ou informatique par exemple).

causent un dommage à une corporation communale sont tenu-e-s de réparation, s'ils ont agi intentionnellement, par négligence ou imprudence graves (art. 9 al. 1, loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents LRECA). Compte tenu du fait que les corporations communales répondent du dommage que leurs employé-e-s causent à des tiers de manière illicite (art. 4, LRECA), elles ont le droit de recourir contre leurs agent-e-s 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 (art. 12 al. 1, LRECA). Les dispositions du code des obligations relatives aux obligations résultant d'actes illicites sont, au surplus, applicables par analogie à titre de droit cantonal (art. 13, LRECA).

3.4.3. L'ÉVALUATION DE LA GESTION DU RISQUE DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

Les collaborateur-trice-s de l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » sont en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB dans huit communes dont le nombre cumulé d'habitants et les surfaces d'habitat et d'infrastructure globale sont importants au sein du canton de Vaud. Le recours à une association de communes permet de réduire le risque de conflit d'intérêts découlant de fortes interactions entre les sphères politique, culturelle et économique.

Sur le plan opérationnel, en marge des nombreuses normes édictées, l'Association gère, en partie, les risques liés aux conflits d'intérêts de manière informelle. Par exemple, les collaborateur-trice-s se refusent sur une base volontaire dès que cela leur paraît nécessaire. Le dossier est alors transmis à une autre personne. Cette approche se fonde sur l'hypothèse d'une prise de conscience individuelle du niveau de risque auquel les employé-e-s sont confronté-e-s. Toutefois, compte tenu que les individus tendent à ne pas percevoir les conflits d'intérêts auxquels ils font face (Moore et al., 2004), cette gestion informelle présente des marges d'amélioration. Il s'agit notamment de la mise en place d'une formation permettant aux personnes en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB de se familiariser avec la problématique des conflits d'intérêts. En effet, une meilleure sensibilisation permettrait de renforcer la probabilité que chaque membre du personnel prenne, sur une base volontaire, des mesures telles que la récusation lorsque cela s'avère nécessaire. Cette récusation pourrait également être prévue dans le cadre normatif ou dans des documents internes à l'administration.

Concernant les dons et les autres avantages, le cadre normatif de l'association interdit formellement aux employé-e-s 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 dépasserait le cadre d'une simple attention. Cette notion de « simple attention » n'étant pas définie, les collaborateur-trice-s de la POL peuvent être amenés à l'interpréter dans le cadre de leurs activités. Dans ce cadre, afin d'assurer une application uniforme des restrictions en liens avec les dons et les avantages, la formulation d'un seuil défini sur la base d'un montant absolu en valeur monétaire s'avère pertinent. Cette approche ne prend toutefois pas suffisamment en compte le risque de conflit d'intérêts apparent. Pour éviter qu'un tiers puisse douter de l'impartialité de l'Etat, l'acceptation de dons et autres avantages devrait être proscrite.

Plus généralement, il n'existe aucun document interne formalisé qui consolide, en matière de gestion du risque de conflits d'intérêts, les principes directeurs auxquels le personnel de l'Association peut se

référer dans le cadre de ses activités quotidiennes. Un tel document pourrait également illustrer l'application des différents principes directeurs encadrant le risque de conflits d'intérêts dans les nombreuses normes actuellement en vigueur. Des mesures de sensibilisation (formations, etc.) pourraient également contribuer au respect de ces principes directeurs.

3.4.4. GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS À LA POL ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes considère que les conflits d'intérêts ne sont gérés que partiellement par l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois ».

La gestion des conflits d'intérêts est encadrée par une série de normes applicables à l'ensemble du personnel de la POL. Dans le cadre des activités quotidiennes déployées par le personnel en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB, le risque de conflits d'intérêts est, en partie, géré de manière informelle.

La gestion des conflits d'intérêts présente des marges d'amélioration. Les règles internes de l'Association permettent aux collaborateur-trice-s de cette dernière d'accepter de « simples attentions », par exemple, de la part des responsables d'établissements soumis à la LADB. Cette notion de « simple attention » n'étant définie nulle part, les personnes concernées doivent l'interpréter. Cette situation engendre un risque accru de corruption. Elle se traduit aussi par un risque d'image pour la collectivité publique. En outre, les normes en vigueur ne prévoient pas que les collaborateur-trice-s de l'Association aient l'obligation de se récuser en cas d'implication dans un conflit d'intérêts. L'obligation pour le personnel d'être sensibilisé à la problématique des conflits d'intérêts, notamment par le biais de formations, devrait finalement être inscrite dans les normes.

3.5. LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA PCC

Cette section évalue l'étendue et la profondeur des informations transmises par l'association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » (POL) 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 devrait s'appuyer sur des instruments de gouvernance tels que des plateformes de dialogue ou des partenariats. Il devrait 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 notamment à clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration.

3.5.2. LES INFORMATIONS TRANSMISES PAR LA POL

Responsable de l'octroi de licences d'établissement et de la prise de sanctions à l'encontre des exploitant-e-s ou des exerçant-e-s n'ayant pas respecté les exigences fixées dans le cadre normatif, la PCC a besoin d'un accès étendu aux informations concernant les activités de contrôle déployées par les communes et groupements de communes. Cette nécessité se reflète notamment dans l'article 36 al. 1, RLADB qui stipule que les municipalités sont tenues de signaler immédiatement à l'administration cantonale 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).

Bien que le cadre légal impose aux communes et groupements de communes de transmettre à l'administration cantonale toutes les informations relatives aux faits pouvant mener aux différentes sanctions précédemment énumérées, il ne requiert pas que les collectivités locales communiquent le nombre et l'étendue des 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.

Dans le cadre de la revue d'un échantillon de dossiers tenu par l'administration intercommunale (voir partie 3.2.2.3), il est apparu que pour les onze rapports de dénonciation, pour la période 2015-2019, des copies ont été transmises à la PCC, conformément à l'art. 47 al. 3, LADB.

Le cadre normatif exige également que les sentences municipales soient communiquées par la POL à la PCC (art. 63 al. 2, LADB). Dans le cadre des procédures d'audit effectuées sur l'échantillon de dossiers (voir partie 3.2.2.4), il est apparu qu'aucune des neuf ordonnances pénales notifiées par la Commission de police n'a été formellement communiquée à la PCC. Dès lors, cette dernière ne bénéficie pas des informations nécessaires pour mener à bien sa mission.

Dans le cadre de ses activités, la POL est chargée d'informer la PCC de toute délivrance d'autorisation pour diffusion de musique par une de ses communes membres. La Cour des comptes a pu vérifier, au travers de l'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 par le biais 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 Cour des comptes rappelle que la POL n'a pas engagé de procédure à l'encontre des établissements compris dans l'échantillon de dossiers (voir partie 3.2.2.1). 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.

Dans une perspective plus large, il est nécessaire de relever que la POL ne communique à la PCC aucune information relative à l'étendue et à la profondeur des contrôles qu'elle effectue dans les établissements soumis à la LADB.

3.5.3. L'ANALYSE DES MÉCANISMES DE COORDINATION ENTRE LA POL ET LA PCC

Il n'existe aucun réseau dense d'interactions politiques et administratives entre les niveaux institutionnels chargés de surveiller les établissements soumis à la LADB. Plus précisément, il n'existe pas d'instruments de gouvernance tels que des plateformes d'échanges ou des partenariats impliquant la PCC et la POL. Seuls les canaux de communication usuels (e-mails, courriers et téléphone) sont utilisés. Cette situation se reflète dans la faible quantité d'informations transmises par la POL à la PCC et s'avère tout particulièrement problématique dans le cadre de l'obligation légale pour l'Association de transmettre à l'administration cantonale tous faits susceptibles de provoquer une sanction. A titre d'exemple, la PCC ne dispose d'aucune information sur les contrôles effectivement réalisés par la Police du commerce 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 POL, l'absence d'instruments 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 LA POL À LA PCC ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que la POL 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.

L'Association 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 POL ne transmet pas systématiquement à la PCC l'ensemble des informations portant sur des infractions au règlement de police intercommunal (RPOL).

Plus généralement, en ce qui concerne les activités de surveillance déployées par l'administration intercommunale, l'Association ne produit pas les informations nécessaires à l'évaluation de sa performance. En d'autres termes, elle n'est pas en mesure de communiquer à la PCC dans quelle mesure elle remplit sa mission de surveillance.

3.6. LE SOUTIEN FOURNI PAR LA PCC À LA POL

Cette dernière section du chapitre 3 examine le soutien fourni par l'administration cantonale, au travers de la PCC, à l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » (POL).

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 la POL, dans le cadre de ses activités de surveillance en lien avec la LADB. Les constats et recommandations que la Cour des comptes pourrait être amenée à formuler seront présentés dans un 7^{ème} rapport spécifiquement destiné à la PCC.

3.6.1. LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

Pour mener à bien sa mission de surveillance, la POL doit bénéficier de capacités administratives, institutionnelles et stratégiques adéquates. Les capacités administratives désignent l'aptitude à exercer des tâches de manière efficiente, équitable, intègre et réactive. Il s'agit plus précisément de fournir des services de qualité et de mettre en œuvre des politiques publiques, notamment en collaborant avec d'autres administrations (horizontalement ou verticalement) ; et de l'aptitude à évaluer ses propres services. Les capacités institutionnelles signifient qu'une collectivité publique dispose d'institutions efficaces en matière législative et exécutive. Il s'agit également de bénéficier d'institutions permettant la mise en place de partenariats et collaborations avec d'autres administrations. Les capacités stratégiques concernent finalement la fixation d'objectifs stratégiques dans les domaines 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 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, le canton devrait soutenir le renforcement des compétences au niveau communal afin que les collectivités locales puissent remplir leurs missions de façon efficace, efficiente et durable. Dans ce cadre, l'OCDE souligne qu'il est efficient pour le canton de fournir aux instances communales des documents officiels ou normalisés dans des domaines tels que le suivi et l'évaluation. Le canton devrait également favoriser une collaboration accrue des administrations locales afin de 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 ces dernières années le soutien qu'elle offre aux collectivités locales. Elle met notamment à disposition des administrations divers documents formalisés. Elle propose, en outre, des formations et un support technique permettant aux communes et groupements de 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 l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » des directives et aide-mémoires. Ces documents permettent au personnel de la POL de mieux connaître les 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 aborde, par exemple, 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 aux établissements. Finalement, la PCC propose aux personnes en charge du contrôle des établissements soumis à la LADB une fiche d'inspection LADB-LEAE-LIFLP résumant les conditions d'exploitation à respecter par les tenancier-ière-s. Cette fiche permet de contrôler que l'ensemble des conditions d'exploitation sont respectées lors d'une intervention. Il faut toutefois relever que les directives et aide-mémoires précédemment mentionnés ne sont pas centralisés sur le site internet de la PCC, bien que ce dernier représente la principale plateforme de diffusion d'informations de l'administration cantonale.

La PCC peut également informer les collectivités au niveau communal, par le biais de communications ou circulaires, lorsque de nouvelles interprétations de la loi sont disponibles.

L'administration cantonale fait finalement parvenir aux communes et groupements de communes une copie de sa correspondance avec les établissements sis sur leurs territoires respectifs, à l'exception des rapports du SDE. Ces informations permettent aux collectivités publiques locales de connaître, avec plus de précisions, la situation des différents établissements d'hébergement et de restauration.

Le soutien aux activités de surveillance déployées par les collectivités locales est également assuré au travers de formations. La PCC peut dispenser une formation d'une journée portant sur les conditions d'exploitation inscrites dans la LADB. Cette formation, similaire à celle proposée dans le cadre du certificat cantonal d'aptitudes, décrit la LADB, le système de licences d'établissements et permis temporaires ainsi que les différentes catégories de licences. Elle présente également le processus de demande ainsi que 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 la responsabilité des communes et groupements de communes en matière de surveillance des établissements soumis à la LADB. Elle traite aussi du droit d'inspection des administrations communales ainsi que des émoluments et taxes 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. Aucun membre du personnel de la POL n'a toutefois bénéficié d'une formation de ce type.

En marge des formations proposées, la PCC met également à disposition des communes et groupements de communes ses compétences juridiques. Les employé-e-s des administrations (inter-)communales peuvent ainsi obtenir des informations relatives à des problématiques rencontrées sur le terrain. Ces échanges permettent une application de la LADB plus harmonisée sur l'ensemble du territoire vaudois.

3.6.3. L'ANALYSE DU SOUTIEN POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE L'ASSOCIATION

En ce qui concerne la surveillance des établissements soumis à la LADB, le renforcement des capacités administratives, institutionnelles et stratégiques au sein de l'Association « Sécurité dans l'Ouest lausannois » nécessite que la PCC réalise périodiquement une analyse des difficultés que rencontrent les collectivités locales. En se fondant sur les analyses effectuées, le soutien offert par la PCC devrait être régulièrement adapté aux besoins spécifiques exprimés par les collaborateur-trice-s en charge de la surveillance. Par conséquent, le système actuel qui ne s'appuie pas sur une analyse des besoins au niveau communal engendre un risque accru que les capacités des collectivités locales ne soient pas adaptées à leurs responsabilités. Il existe donc une marge d'amélioration en ce qui concerne l'adéquation entre le programme de renforcement des capacités au niveau communal proposé par la PCC et les besoins réels de l'Association.

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

Finalement, en distribuant des documents tels que des directives ou des aide-mémoires, la PCC soutient le renforcement des capacités au niveau communal de manière efficace. Toutefois, la Cour des comptes relève que l'absence de plateforme centralisée permettant la diffusion d'informations et de documents auprès des collectivités publiques locales n'est pas optimale. A titre d'exemple, une FAQ en ligne inventoriant les différents conseils juridiques destinés aux instances (inter-)communales 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 administrations au niveau communal.

3.6.4. SUPPORT FOURNI PAR LA PCC À LA POL ?

La PCC fournit un support insuffisant à l'association « Sécurité dans l'Ouest lausannois » pour que cette dernière accomplisse sa mission de surveillance de manière appropriée.

La PCC offre un soutien aux collaborateur-trice-s de l'Association 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 et groupements de communes par la PCC ne sont toutefois pas centralisés sur une plateforme, ce qui limite leur diffusion.

Des formations en lien avec la LADB sont également dispensées par la PCC auprès des collectivités locales. Le personnel de la POL n'a cependant bénéficié d'aucune formation.

En outre, la PCC fournit un support technique aux communes et groupements de 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 instances (inter-)communales.

La PCC n'entreprend pas d'analyse formalisée des besoins au niveau communal. Par conséquent, l'administration cantonale ne dispose pas des informations nécessaires pour adapter le soutien qu'elle offre aux collectivités locales.

4. LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La surveillance des établissements soumis à la LADB sis sur le territoire de la POL n'atteint que partiellement ses objectifs. L'administration intercommunale bénéficie cependant d'une bonne organisation sur laquelle elle peut s'appuyer pour accroître sa performance. Cette section propose une série de constats et de recommandations dont l'objectif est de permettre à l'administration intercommunale 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 POL 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 POL 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 préalablement fixé.		
Recommandation n° 1		
La Cour des comptes recommande au Comité de direction de la POL de mettre en place une planification formelle des activités de surveillance des établissements soumis à la LADB.		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui ☒	Non ☐
Justification (uniquement en cas de refus) :		

Constat n° 2

La Cour des comptes constate que la Police du commerce de la POL s'est appuyée, dans le passé, sur un système d'information consolidé permettant de recenser l'ensemble des activités de surveillance déployées durant l'année. Ce système n'est actuellement plus utilisé. Par conséquent, la Cour des comptes constate que les informations à disposition du Comité de direction de la POL, 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.

Recommandation n° 2

La Cour des comptes recommande au Comité de direction de la POL de réintroduire un système d'information permettant de recenser l'ensemble des activités de surveillance déployées durant l'année. Ce système devrait notamment comprendre, pour chaque établissement sis sur le territoire de l'Association, 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.

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 intercommunale, le Comité de direction ne pilote pas la surveillance des établissements soumis à la LADB. En d'autres termes, la performance des activités déployées par l'Association n'est pas mesurée.

Recommandation n° 3

La Cour des comptes recommande au Comité de direction de la POL de mesurer le travail réalisé par son administration sur la base des contrôles qui devraient être fixés lors de la planification annuelle.

Position de l'audité

La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ? Oui ☒ Non ☐

Justification (uniquement en cas de refus) :

Constat n° 4

Seules les sanctions découlant d'une prolongation non autorisée des heures d'ouverture sont explicitement définies. La Cour des comptes relève que lorsqu'une violation du cadre normatif par un établissement soumis à la LADB est constatée, son niveau de gravité pourrait être déterminé 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 intercommunal.

Recommandation n° 4

La Cour des comptes recommande au Comité de direction de la POL 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 POL pour la section 3.3 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constat n° 5

La Cour des comptes constate que dans le cadre de sa politique de financement par le biais de contributions causales (émoluments et taxes), le Comité de direction ne s'est pas assuré que le coût des tâches réalisées en matière de surveillance des établissements corresponde aux revenus générés. Plus précisément, la Cour des comptes considère que le principe de couverture des coûts (charges supérieures ou égales aux revenus) est respecté par l'Association de communes bien que la politique de financement de cette dernière ne semble pas être optimale (insuffisamment financée).

Recommandation n° 5

La Cour des comptes recommande au Comité de direction de la POL de s'assurer périodiquement que sa politique de financement soit conforme aux principes légaux et de performance.

Position de l'audité

La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ? Oui ☒ Non ☐

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 POL pour la section 3.4 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constat n° 6

La Cour des comptes constate que le cadre normatif intercommunal comprend de nombreuses dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Toutefois, ces dispositions 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 collaborateur-trice-s ne bénéficient d'aucune formation en lien avec cette thématique, ni d'aucun document récapitulatif permettant d'encadrer leurs activités.

Recommandation n° 6a

La Cour des comptes recommande au Comité de direction de la POL de revoir les normes actuellement en vigueur en matière de gestion du risque de conflits d'intérêts et de compléter ces normes. La gestion de ce risque devrait être traitée au sein d'un document unique présentant les principes directeurs et leur application au quotidien par le biais d'exemples concrets.

Position de l'audité

La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ? Oui ☒ Non ☐

Justification (uniquement en cas de refus) :

Recommandation n° 6b		
La Cour des comptes recommande que le personnel de l'Association soit sensibilisé à la thématique des conflits d'intérêts, par exemple, au travers de formations.		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui ☒	Non ☐
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 POL pour la section 3.5 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constat n° 7		
La Cour des comptes constate que la PCC n'est pas systématiquement informée des ordonnances pénales portant sur des infractions aux dispositions relatives aux établissements tel qu'exigé par l'art. 63 LADB.		
Recommandation n° 7		
La Cour des comptes recommande au Comité de direction de la POL de procéder à la communication à la PCC des informations prévues par le cadre légal. La couverture, l'étendue et la profondeur des contrôles devraient également être communiquées à la PCC.		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui ☒	Non ☐
Justification (uniquement en cas de refus) :		

4.6. LE SOUTIEN FOURNI PAR LA PCC À LA POL

La Cour des comptes n'a formulé ni constat ni recommandation adressés à la POL pour la section 3.6 du rapport.

5. LA RÉPONSE DE L'ENTITÉ AUDITÉE



Comité de Direction
Case postale 192
1008 Prilly
021 622 76 02

Cour des Comptes du Canton de Vaud
Monsieur le Président Guy-Philippe Bolay
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Prilly, le 11 novembre 2020

Surveillance des établissements d'hébergement et de restauration – Rapport

Monsieur le Président,

Nous accusons réception de votre courrier du 28 octobre 2020, lequel a retenu notre meilleure attention.

Dans le cadre de l'objet traité, le Comité de direction de la Police de l'Ouest lausannois (POL) a pris acte de votre rapport et se plaît tant à relever la qualité du travail accompli, qu'il souligne l'opportunité donnée à la POL d'être auditée.

Le Comité de direction a bien pris note des différentes observations et recommandations. Il a la volonté de les intégrer dans les prochaines réflexions afin d'apporter les corrections et les améliorations nécessaires.

Tout en vous souhaitant bonne réception de la présente et en vous remerciant pour votre précieuse collaboration, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU COMITE DE DIRECTION
"SECURITE DANS L'OUEST LAUSANNOIS"

Le Président :



Michel Farine

Le Secrétaire :



Frédéric Schaer

LES ANNEXES

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

ANNEXE I : LE DÉTAIL 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, intercommunal 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 intercommunal :

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 (ODAIU) 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).

Aux niveaux intercommunal et communal

- Règlement de police de l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest Lausannois » (RPOL) du 23 mars 2011 ;
- Règlements de police des communes membres de la POL (Bussigny- près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Prilly, Renens, Saint-Sulpice, Villars-Ste-Croix) ;
- Règlement de l'association « Sécurité dans l'Ouest lausannois » relatif aux émoluments perçus dans le cadre de l'exercice des activités économiques, des auberges et débits de boissons et de manifestations ;
- Règlement de l'association « Sécurité dans l'Ouest lausannois » sur les frais afférents aux interventions et prestations fournies par ses services ;
- Règlement du personnel de l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois ».

➤ Des entretiens avec les différentes parties concernées

- Entretiens avec le président du Comité de direction de l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » ;
- Entretiens avec le commandant de l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » ;
- Entretiens avec le chef de la Police Administrative, la cheffe de la Police du commerce ainsi que le remplaçant du chef de la Police du commerce ;
- Entretiens avec le chef de la PCC, un juriste LADB, LEAE, loteries et jeux ainsi qu'un inspecteur de la PCC ;
- Entretien avec le chef du Service de l'emploi (SDE) et président de la Commission de surveillance tripartite ainsi que le chef de la section Inspection du contrôle du marché du travail et protection des travailleurs du SDE ;
- Entretien avec le Chimiste cantonal ainsi qu'avec l'adjoint du Chimiste cantonal ;
- Entretien avec la préfète du district de l'Ouest lausannois.

➤ L'examen de la documentation de la police du commerce de la POL

- Statuts de l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois » ;
- Organigramme de la Police Administrative ;
- Rapports de gestion de la POL de 2010 à 2018 ;

- Liste des établissements au sens de la LADB actifs sur le territoire du district de l'Ouest lausannois ;
- Liste des établissements dont les communes membres de la POL sont propriétaires ;
- Plan d'action annuel des contrôles de la POL pour 2016 ;
- Rapport d'inspection- Etablissement ;
- Descriptif de poste des inspecteurs de la Police du commerce ;
- Comptes et budgets 2010-2018 de l'Association de communes « Sécurité dans l'Ouest lausannois ».

➤ **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 POL.

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

- Echantillon de 29 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	Tout fumoir a-t-il été préalablement autorisé par la PCC? Est-ce que les exploitant-e-s signalent à l'entrée des fumoirs que l'accès à ces derniers est interdit aux mineur-e-s? Les fumoirs disposent-ils d'une fermeture automatique? Sont-ils sans service ni prestations (y.c. automatiques) ? Les fumoirs sont-ils désignés comme tel?	art. 5 al. 8, LIFLP et art. 8, RLIFLP art. 5 al. 3, LIFLP art. 5 al. 1, 2 et 5, LIFLP art. 7, RLIFLP et art. 9, RLIFLP
	10.3	Mesures d'application de la LIFLP en relation avec les terrasses	Les terrasses sur lesquelles il est autorisé de fumer respectent-elles les conditions fixées par la LIFLP?	art. 2 al. 5, LIFLP
	10.4	Vente de tabac par appareil automatique	L'exploitation d'appareils automatiques a-t-elle été autorisée par la commune ? Cette autorisation est-elle valide? En cas de vente de tabac par le biais d'appareils automatiques, est-ce que l'exploitant-e est au bénéfice d'une autorisation valide délivrée par la Préfecture? Est-ce que les titulaires d'une autorisation de vente en détail de tabac ont apposé un avis pour la protection de la jeunesse sur chaque appareil automatique?	art. 71, LEAE et art. 41, RLEAE art. 66a, 66d et 66j, LEAE art. 34, RLEAE
11. Service et vente de boissons alcooliques	11.1	Service de boissons non alcooliques (Article sirop)	Le choix de trois boissons sans alcool fait-il l'objet d'un affichage visible et lisible, d'un format minimal A4, apposé bien en évidence et en nombre suffisant dans tous les locaux de consommation qui ne sont pas réservés exclusivement au service des mets?	art. 45 al. 1 et 2, LADB art. 41, RLADB Memento "Choix des trois boissons sans alcool ("article sirop")"
	11.2	Vente d'alcool aux mineur-e-s	Une mise en garde rappelle-t-elle que la vente de boissons alcooliques est interdite aux jeunes de moins de 16 ans révolus et que la vente de boissons alcooliques distillées ou considérées comme telles est interdite aux jeunes de moins de 18 ans révolus?	art. 50, LADB art. 44, RLADB art. 14, LDAI art. 42ss, ODAIOUs art. 41 al. 1 let. I, LAlc Guide des bonnes pratiques dans l'hôtellerie et la restauration validé le 21 septembre 2018 par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

	11.3	Interdiction de servir des boissons alcooliques	Les établissements respectent-ils l'interdiction de servir des boissons alcooliques aux personnes mineures ou en état d'ébriété? 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? Est-ce que les titulaires d'une licence sans alcool interdisent la consommation de boissons alcooliques dans leurs établissements conformément aux exigences légales?	art. 50, LADB Art. 41 al. 1 let. h, LAIc Directive d'application de l'art. 50, al. 2 LADB "Happy Hours"
	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	Les jeux de hasard sont-ils interdits dans l'établissement? Les autres jeux ne sont-ils autorisés que pour autant que l'enjeu soit minime au sens du RLADB et qu'il s'agisse de jeux d'adresse non automatiques?	art. 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.
- 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/lignesdirectricesetrecommandationsdelocdepourluttercontrelacorruption.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