

COMMUNE DE LAUSANNE

*Surveillance des établissements d'hébergement et de
restauration*

RAPPORT D'AUDIT



Rapport n°65

du 6 janvier 2021

Photo de couverture :

<https://photomelia.com>

LE RÉSUMÉ

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

La Ville de Lausanne compte plus de 600 établissements soumis à la LADB qui sont surveillés par les 11 collaborateur-trice-s du Bureau des établissements et des commerces (BEC) et de la Brigade vie nocturne et prévention du bruit (BVNPB). Les contrôles réalisés par le BEC se déroulent, en principe, en amont de l'octroi de la licence tandis que ceux de la BVNPB concernent les établissements en exploitation.

Au travers de ses analyses, la Cour des comptes reconnaît l'existence d'une bonne organisation qui ne planifie toutefois pas formellement les inspections à mener dans les établissements en exploitation. Bien que les contrôles et leurs conséquences (avertissements, dénonciations, etc.) soient documentés, il n'existe aucune vision synthétique des établissements qui ont effectivement été contrôlés et les éventuelles mesures qui ont été prises.

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



LA TABLE DES MATIÈRES

Le résumé.....	1
La table des matières	3
La liste des principales abréviations utilisées	5
1. L'hôtellerie et la restauration dans le canton de Vaud	7
1.1. Les objectifs de la politique de régulation	7
1.2. L'environnement normatif vaudois.....	7
1.2.1. Le système de licences et permis temporaires	8
1.2.2. Les acteurs du système de surveillance	10
1.3. La gouvernance multi-niveaux	12
2. Les objectifs et l'approche d'audit.....	13
2.1. Les objectifs et axes de l'audit.....	13
2.2. L'étendue de l'audit.....	16
2.3. L'approche d'audit.....	18
3. Les résultats de l'audit	20
3.1. Le cadre normatif : conformité et allocation des responsabilités.....	20
3.1.1. Les tâches communales selon les normes de rang supérieur.....	20
3.1.2. Les normes édictées par la Ville de Lausanne.....	25
3.1.3. L'analyse du cadre normatif communal.....	26
3.1.4. Conformité du cadre normatif de Lausanne ?	28
3.2. Le pilotage des activités de surveillance	29
3.2.1. La planification de la surveillance	29
3.2.2. Le déploiement des activités de surveillance	34
3.2.3. La mesure du travail réalisé	41
3.2.4. L'ajustement des activités de surveillance.....	43
3.2.5. La publication des informations relatives à la performance.....	44
3.2.6. Pilotage de la surveillance à Lausanne ?	45
3.3. Les contributions causales perçues.....	46
3.3.1. Le cadre normatif.....	46
3.3.2. Les émoluments et taxes perçus.....	47
3.3.3. L'analyse de la tarification des contributions causales.....	49
3.3.4. Adéquation des taxes et émoluments à Lausanne ?	52

3.4. La gestion du risque de conflits d'intérêts	53
3.4.1. Les mécanismes de gestion du risque de conflits d'intérêts	54
3.4.2. L'encadrement par Lausanne des conflits d'intérêts.....	55
3.4.3. L'évaluation de la gestion du risque de conflit d'intérêts.....	57
3.4.4. Gestion des conflits d'intérêts à Lausanne ?	59
3.5. Les informations transmises à la PCC.....	60
3.5.1. Les mécanismes de coordination entre les niveaux d'administration.....	60
3.5.2. Les informations transmises par Lausanne.....	60
3.5.3. L'analyse des mécanismes de coordination entre la Commune et la PCC	61
3.5.4. Informations transmises par Lausanne à la PCC ?	62
3.6. Le soutien fourni par la PCC à la Commune	63
3.6.1. Le développement des compétences	63
3.6.2. Les mesures mises en place par la PCC.....	63
3.6.3. L'analyse du soutien pour le renforcement des capacités de la Commune	65
3.6.4. Support fourni par la PCC à Lausanne ?.....	66
4. Les constats et recommandations	67
4.1. Le cadre normatif : conformité et allocation des responsabilités.....	67
4.2. Le pilotage des activités de surveillance	67
4.3. Les contributions causales perçues.....	69
4.4. La gestion du risque de conflits d'intérêts	70
4.5. Les informations transmises à la PCC.....	71
4.6. Le soutien fourni par la PCC à la Commune	71
5. La réponse de l'entité auditée	72
Les annexes.....	79

LA LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

BEC	Bureau des établissements et des commerces de la Ville de Lausanne
BVNPB	Brigade vie nocturne et prévention du bruit du Corps de police de la Ville de Lausanne
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
ECO	Service de l'économie de la Ville de Lausanne
EPT	Equivalent plein-temps
LADB	Loi sur les auberges et les débits de boissons
LAlc	Loi fédérale sur l'alcool
LATC	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions
LC	Loi sur les communes
LContr	Loi cantonale sur les contraventions
LDAI	Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels
LEAE	Loi sur l'exercice des activités économiques
LEmp	Loi cantonale sur l'emploi
LIFLP	Loi cantonale sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics
LPA-VD	Loi sur la procédure administrative
LPR	Loi cantonale sur les procédés de réclame
OACM	Office des autorisations commerciales et des manifestations de la Ville de Lausanne
OCDE	Organisation internationale de coopération et de développement économiques
OIP	Ordonnance fédérale sur l'indication des prix
PCC	Police cantonale du commerce de l'Etat de Vaud
PML	Police municipale de la Ville de Lausanne
PS	Police-secours du Corps de police de la Ville de Lausanne
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
RGP	Règlement général de police de la commune de Lausanne
RLADB	Règlement d'exécution de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons
RME	Règlement municipal sur les établissements et les manifestations
SDE	Service de l'emploi de l'Etat de Vaud
SE	Direction de la Sécurité et économie de la Ville de Lausanne
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, au mobilier urbain. Le régulateur souhaite finalement assurer la bonne cohabitation des entreprises et des riverains, notamment en limitant les nuisances sonores. Le second objectif de la régulation de cette branche vise, quant à lui, à contribuer au développement de la vie économique et sociale, notamment en soutenant les acteurs économiques concernés. Afin de promouvoir la qualité des services, il s'agit également de soutenir la formation et le perfectionnement professionnels. Finalement, l'encadrement des entreprises actives dans les domaines de l'hébergement et de la restauration peut également servir de levier pour promouvoir les produits du terroir et, par conséquent, soutenir le développement d'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

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)

protection de la jeunesse et, dans une perspective plus large, le service et la vente de boissons alcooliques. Cette loi vise également à encadrer les jeux de hasard et autres jeux ainsi que la diffusion de musique (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 tenus de se conformer 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 débiter avant l'obtention de ladite licence ou dudit permis. Ce système permet alors, par le biais d'une barrière à l'entrée, de réguler cette branche en limitant son accès uniquement aux acteurs répondant aux exigences fixées par le cadre normatif. L'obligation de renouveler périodiquement chaque licence 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 : (i) les établissements permettant la consommation sur place (avec ou sans alcool) ; (ii) le service traiteurs et magasins ne permettant pas la consommation sur place ; et (iii) les permis temporaires. Seuls les permis temporaires sont délivrés par les administrations communales. Ces permis concernent les manifestations organisées par une société locale à but idéal, les manifestations de bienfaisance, les manifestations organisées par un office du tourisme ou les manifestations importantes de portée communale, régionale, nationale ou internationale.

Groupe	Catégorie	Type	Sous-type	Octroi
Etablissements permettant la consommation sur place	Etablissements avec alcool	Hôtel		Canton
		Café-restaurant		
		Agritourisme	Gîte rural	
			Tables d'hôtes	
			Caveau	
			Chalet d'alpage	
		Café-bar		
		Buvette		
		Discothèque		
		Night-club		
	Salon de jeux			
	Etablissements sans alcool	Tea-room		
		Bar à café		
		Licence particulière		
	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 (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 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), et de la Police cantonale. Au niveau communal, il s'agit plus particulièrement 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 supervise l'organisation des cours et l'examen menant à cette certification, compte tenu que l'organisation de cette dernière a été déléguée à GastroVaud⁵, Association Vaudoise des cafetiers, restaurateurs et hôteliers. Les cours obligatoires de cette formation comptent cinq modules couvrant les domaines de l'hygiène, du droit des établissements, du droit du travail et des assurances sociales, de la comptabilité ainsi que les connaissances générales de l'alimentation et des produits. L'enseignement de la LADB est inclus dans le module relatif au droit des établissements. Il représente une journée de formation.

1.2.2.2. LES INSTANCES COMMUNALES

En leur qualité de corporations de droit public autonomes, les communes disposent d'une certaine liberté dans leur organisation. Cette liberté est notamment concrétisée dans la gestion du domaine public, la fixation et le prélèvement 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. 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 au développement de la performance de l'action publique :

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

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

2. LES OBJECTIFS ET L'APPROCHE D'AUDIT

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

2.1. LES OBJECTIFS ET AXES DE L'AUDIT

Conformément à l'article 2 LCComptes et l'article 15 al. 1 RCComptes, cet audit de performance contrôle l'utilisation de l'argent public sous l'angle du principe d'efficacité et, subsidiairement, sous l'angle du principe de légalité. La question principale de l'audit est la suivante :

La surveillance des établissements d'hébergement et de restauration par la commune de Lausanne est-elle exercée de manière performante?

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

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

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

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

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

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

AXE II : LE PILOTAGE DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

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

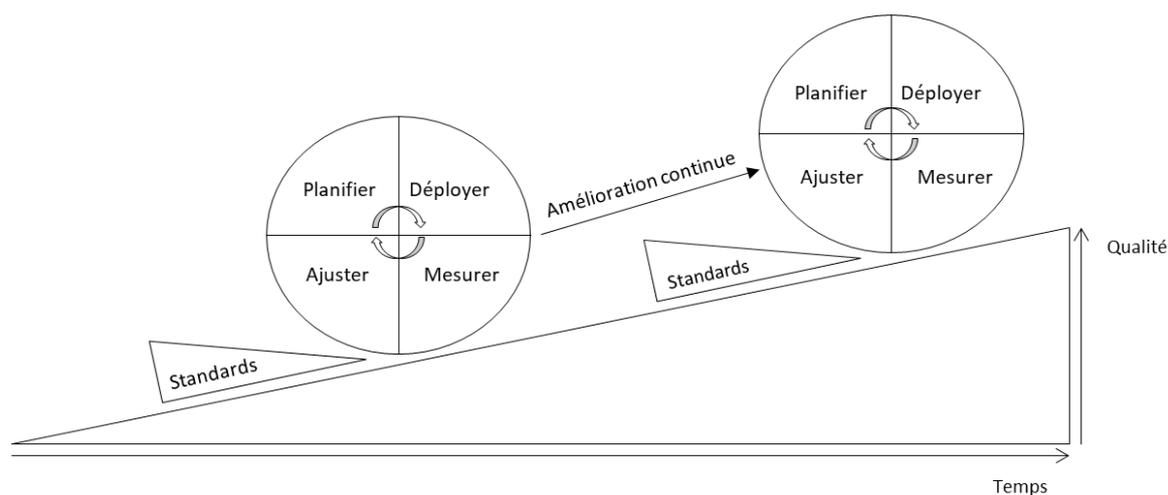


Figure 2 : *Roue de Deming (processus d'amélioration continue)*

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'efficacité 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 Commune est-il efficace et efficient ?

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

AXE III : LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

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

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

*Les émoluments et taxes encaissés par la Commune sont-ils conformes
au cadre légal et au principe de performance ?*

Pour ce faire, la Cour des comptes examine les émoluments facturés par la commune de Lausanne en lien avec la LADB et, plus particulièrement leur tarification, 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 l'administration lausannoise traite de la thématique du risque de conflits d'intérêts et de corruption de manière appropriée. La gestion au quotidien de ce risque 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.

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

La commune de Lausanne signale-t-elle à la PCC toutes les informations dont cette dernière a besoin pour gérer le système d'octroi et de retrait des licences ?

Pour ce faire, la Cour des comptes évalue notamment les canaux de communication mis en place entre l'Etat et la commune de Lausanne. Plus précisément, l'étendue et la profondeur des informations transmises par la Commune au Canton par le biais de ces canaux sont évaluées afin de déterminer si elles sont appropriées.

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

Comme précédemment évoqué, l'Etat a formellement délégué une partie de ses tâches de surveillances aux communes. Par analogie, 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 devrait fournir aux autorités (inter-)communales les informations et outils nécessaires permettant l'adéquation des activités déployées avec les besoins de l'Etat (OCDE, 2019) pour que ce dernier puisse mener à bien sa mission.

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

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

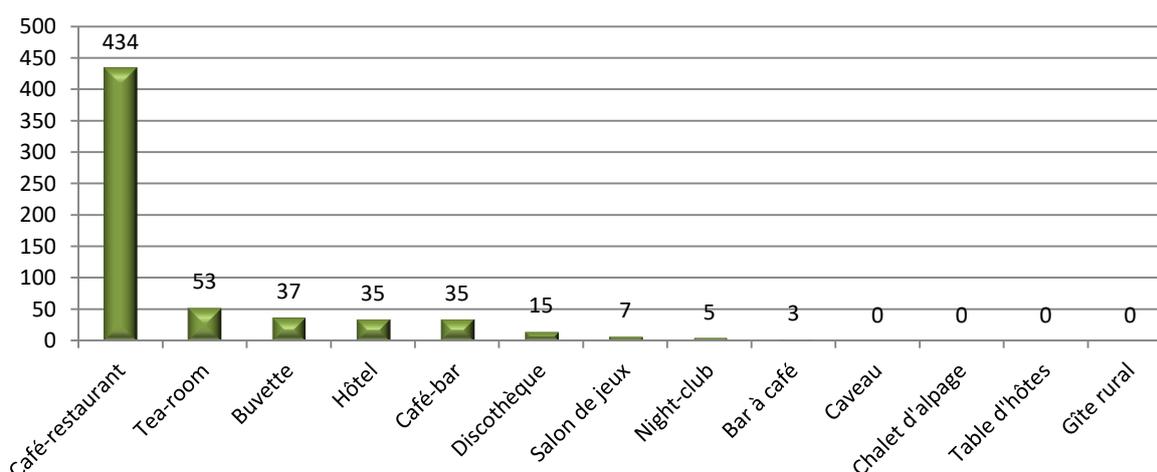
Pour ce faire, la Cour des comptes évalue notamment les canaux de communication mis en place entre l'Etat et l'administration lausannoise. Plus précisément, l'étendue et la profondeur des informations et les outils qui sont mis à disposition des communes et groupements de communes par l'Etat sont investiguées.

2.2. L'ÉTENDUE DE L'AUDIT

Cet audit porte sur la surveillance des établissements soumis à la LADB par la commune de Lausanne. Il porte plus particulièrement sur l'organisation interne de l'administration communale pour remplir cette tâche. Il s'intéresse finalement à la collaboration et la coordination de l'Etat et cette commune.

Cet audit ne concerne en revanche ni l'inspection des denrées alimentaires (risque sanitaire), ni la lutte contre le travail au noir.

La commune de Lausanne qui s'étend sur 4'137 hectares, dont 46% représentent des surfaces d'habitat et d'infrastructure, compte près de 140'000 habitants. Avec plus de 600 établissements sur son territoire au mois d'août 2019, elle est en charge de l'encadrement des activités économiques de plus de 20% des établissements du Canton. Il est également intéressant de relever que Lausanne compte près de la moitié des établissements de nuit 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 » (434 ; 69%), « Tea-room » (53 ; 8%), « Buvette » (37 ; 6%), « Hôtel » (35 ; 6%) et « Café-bar » (35 ; 6%). De manière cumulée, ces catégories représentent près de 95% des établissements dont l'encadrement est assuré par l'administration lausannoise.



Graphique 1 : Répartition des établissements par catégorie de licence

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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

Les entités auditées ont été choisies en fonction de différents critères mis en lumière par une analyse des risques préliminaire, notamment le nombre d'établissements actifs sur leurs territoires par rapport au nombre total d'établissements dans le canton de Vaud. La Cour des comptes a également sélectionné des instances dont les tâches en lien avec la Police du commerce sont réalisées soit au travers d'une association de communes, soit par l'administration d'une seule commune. Ont ainsi été sélectionnées deux associations de communes et quatre communes. La représentativité territoriale ainsi que l'organisation des administrations communales constituaient autant de critères de sélection que la prise en compte d'entités déjà auditées dans des rapports d'audit antérieurs de la Cour des comptes. Dans une perspective plus large, l'objectif sous-jacent était notamment de prendre en considération la réalité économique composite du Canton et la disparité des ressources disponibles au sein des communes. Les entités auditées sont les communes de Château-d'Oex, Lausanne, Payerne et Villeneuve, 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), représentant plus de 66% du total du registre des licences délivrées dans le canton de Vaud à fin 2018, cet audit est 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. Les permis temporaires ne constituent pas des licences et sont délivrés par l'administration communale. Ne nécessitant pas le même niveau de collaboration entre le Canton et les communes, les permis temporaires ont été exclus du périmètre de l'audit.

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

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

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

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

- l'examen du cadre normatif fédéral, cantonal et communal ;
- des entretiens avec les différentes parties concernées ;

- l'examen de la documentation du Bureau des établissements et des commerces (BEC) de la Ville de Lausanne ;
- la consultation de la documentation de la PCC ;
- l'analyse d'un échantillon de 32 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 2 septembre 2020 a permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les recommandations à Madame Florence Nicollier, cheffe du Service de l'économie de la Ville de Lausanne.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour des comptes le 27 octobre 2020 puis adressé au Service de l'économie le 28 octobre 2020 afin que l'administration communale puisse formuler ses remarques (délai de 21 jours). Ces remarques sont reproduites aux pages 67 à 78 du présent rapport.

La Cour des comptes délibérant en séance plénière en date du 5 janvier 2021 a adopté le rapport public en présence de Monsieur Guy-Philippe Bolay, président, Mesdames Nathalie Jaquerod et Valérie Schwaar, vice-présidentes.

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

REMERCIEMENTS

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

Ces remerciements s'adressent en particulier à Madame Florence Nicollier, cheffe du Service de l'économie de la Ville de Lausanne, Madame Jennifer Cherpillod, cheffe de bureau du BEC, ainsi qu'à leurs collaboratrices et collaborateurs, pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

3. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

Dans le cadre de ce chapitre, la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration par la Ville de Lausanne est analysée sous l'angle de la performance et, subsidiairement, de la légalité.

3.1. LE CADRE NORMATIF : CONFORMITÉ ET ALLOCATION DES RESPONSABILITÉS

Cette première section du chapitre 3 a pour but l'examen de la conformité du cadre normatif communal au cadre normatif cantonal. Elle analyse également l'allocation claire des responsabilités entre l'Etat et la commune de Lausanne.

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, la tranquillité et la salubrité publics (art. 2 al. 2, LC).

En ce qui concerne la surveillance des activités soumises à la LADB, la loi stipule explicitement qu'elle est exercée par les communes et, plus précisément, par les municipalités (art. 47, LADB). L'ensemble des conditions d'exploitation que les établissements sont tenus de continuellement respecter est décrit 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 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 spécifiques inscrites sur la licence, l'absence de travaux non autorisés, le respect de la capacité maximale d'accueil (locaux et terrasses), les restrictions de vente en lien avec des boissons alcooliques, la promotion des produits du terroir vaudois, la protection des personnes mineures, l'absence de jeux de hasard, le respect de l'ordre public et la bonne tenue d'un registre d'hôtes. Cette première partie propose, pour chacun des contrôles précédemment évoqués, une vision synthétique des principales tâches de surveillance dont les municipalités ont la responsabilité.

Tout établissement qui accueille dix personnes ou plus, qui sert des mets ou des boissons à consommer sur place, ou qui loge des hôtes contre rémunération doit être au bénéfice d'une licence d'établissement (art. 4, LADB). Par conséquent, les municipalités sont chargées de veiller à ce qu'aucun établissement 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 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 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. Ces 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 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 sont chargées 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 sont chargées 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). Tout changement, avec ou sans travaux, ayant un impact sur la planification ou sur l'environnement

implique un changement d'affectation et la procédure d'affectation qui en découle conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Dans ce cadre, une attention particulière doit être portée à la protection du voisinage selon les exigences fixées par la Direction générale de l'environnement (DGE). Dans ce cadre, les municipalités sont chargées 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 surface soit définie, sans nécessairement indiquer une capacité en nombre de personnes. La vérification de la conformité des établissements (locaux et terrasses) en termes de surface et de capacité d'accueil incombe aux instances 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. 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 titulaires de licences permettant de vendre des boissons alcooliques sont tenu-e-s 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 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 personnes mineures et l'obligation pour toute personne d'établir son âge exact (art. 45, RLADB). En application de l'art. 51 LADB, les jeunes de moins de 16 ans révolus n'ont en principe accès aux

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.

établissements que s'ils sont accompagnés d'un-e adulte responsable ou en possession d'une autorisation parentale. 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 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 les administrations communales.

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 applicables tant à l'extérieur qu'aux abords immédiats des établissements. C'est aux 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 la carte des mets font partie des obligations des titulaires de licences que les administrations 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.

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

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

Les communes sont compétentes 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 aux établissements la vente de boissons avec alcool pendant certaines heures. L'art. 55a LADB offre également la possibilité aux

⁷ Les exploitant-e-s sont tenu-e-s de communiquer à l'administration 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 cependant d'en informer la municipalité huit jours à l'avance (art. 49, LADB).

communes d'accorder des dérogations aux heures d'exploitation réglementaires. Ces dérogations peuvent prendre la forme d'ouvertures anticipées ou de prolongations d'ouverture.

Des autorisations communales peuvent venir s'ajouter à la licence délivrée par la PCC. Elles concernent la pose d'enseignes, la diffusion de musique et l'exploitation de terrasses. Des autorisations ponctuelles pour l'organisation d'évènements sortant du cadre préalablement défini par la licence peuvent également être délivrées par les autorités communales. 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 communale 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 sont tenues 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).

L'ordonnance sur l'indication des prix (OIP) vise à protéger les consommateurs. 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 de la clientèle 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 peuvent demander une quittance après l'avoir payée (art. 41, LADB). En application de l'art. 85 LEAE, les communes sont chargées de veiller à l'observation des dispositions de l'OIP sur leur territoire.

3.1.2. LES NORMES ÉDICTÉES PAR LA VILLE DE LAUSANNE

Les communes bénéficient de prérogatives législatives. Précisant ou complétant le cadre normatif de rang supérieur, les principales normes édictées par la commune de Lausanne sont inscrites dans le règlement général de police (RGP) ainsi que dans les documents suivants :

- Règlement municipal sur les établissements et les manifestations (RME) du 21 mars 2013 (état au 1er septembre 2015) ;
- Tarif municipal relatif aux émoluments administratifs de police du commerce du 13 février 2003 (état au 10 juillet 2007) ;
- Règlement et tarif municipal d'occupation du domaine public en matière de police du commerce du 11 mai 2006 (état au 1er janvier 2007) ;
- Tarif municipal relatif aux avancements et aux prolongations des heures d'ouverture des établissements et des manifestations du 17 août 2011 (état au 1er juin 2013) ;
- Directives municipales en matière de refus d'octroi des heures de prolongation pour les établissements de nuit du 13 février 2014 ;
- Directive municipale relative à l'aménagement des terrasses du 1er juin 2019.

Ces différentes normes édictées par la Commune encadrent les activités déployées par la branche de l'hébergement et de la restauration. Elles instituent également la police des établissements à qui incombe la surveillance des titulaires de licences.

3.1.3. L'ANALYSE DU CADRE NORMATIF COMMUNAL

Les dispositions encadrant les activités d'hébergement et de restauration sont principalement regroupées dans le RME. Ce dernier énumère l'ensemble des catégories d'établissements qui lui sont soumis (art. 4, RME) et opère une distinction entre trois types d'établissements :

- Etablissements de nuit (discothèque, night-club et licence particulière) ;
- Etablissements de jour permettant la vente d'alcool (hôtel, café-restaurant, agritourisme, café-bar, buvette, salon de jeux et licence particulière) ;
- Etablissements de jour ne permettant pas la vente d'alcool (tea-room, bar à café, établissements de moins de 10 lits ou accueillant moins de 10 personnes, licence particulière).

Conformément à l'art. 22 LADB, l'art. 5 RME établit différentes heures d'ouverture, en fonction de ces trois types d'établissement. L'art. 9 al. 1 let. a RME prévoit, quant à lui, la possibilité pour l'administration communale de restreindre les heures d'ouverture dans les secteurs où l'habitat est prépondérant.

Lausanne utilise la possibilité offerte aux communes d'accorder aux établissements soumis à la LADB des dérogations aux heures d'ouverture réglementaires. En application de l'art. 6 du RME, les établissements de nuit peuvent bénéficier, sur demande, d'une ouverture anticipée de trois heures ou d'une ouverture prolongée de deux heures. Ces dérogations sont accordées moyennant le paiement d'une taxe fixée par la Municipalité et le respect de conditions préalablement définies. Parmi ces conditions figure notamment la mise en place d'un concept de sécurité (agent-e-s de prévention, directive de fouille, etc.). En ce qui concerne les établissements de jour, buvettes comprises, leurs responsables peuvent demander une heure de prolongation les soirs en semaine, et deux heures le vendredi et le samedi soir (art. 7, RME), moyennant le paiement d'une taxe. Aucune ouverture anticipée n'est admise pour ces établissements. Le document intitulé « Tarif municipal relatif aux avancements et aux prolongations des horaires d'ouverture des établissements » fixe le montant des contributions causales (émoluments et taxes).

Le RME réglemente en outre les mesures de police pour empêcher, dans les établissements et leurs abords immédiats, 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. La mise en place d'un concept de sécurité et d'un service d'ordre est obligatoire tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements de nuit (art. 22 al. 2, RME). Le concept de sécurité doit notamment inclure :

- le nombre d'agent-e-s de sécurité minimal ainsi que leurs conditions d'engagement ;
- les responsabilités principales des titulaires des autorisations d'exercer et d'exploiter, du responsable de la sécurité et du responsable de la soirée ;
- les directives relatives à l'exploitation des établissements : fouille et saisie d'objets interdits.

En outre, lorsque cela s'avère nécessaire, un concept de sécurité peut également être exigé pour des établissements de jour (art. 22 al. 12, RME). L'art. 23 rappelle que les exploitant-e-s sont responsables du maintien de la propreté des abords de l'établissement. En outre, l'art. 24 du RME traite des contrôles relatifs à l'exploitation de l'établissement. Ces contrôles peuvent avoir lieu en

tout temps et sans avis préalable. En cas d'infractions, leurs auteurs et les responsables de soirée sont dénoncés, de même que les titulaires de licences.

La LADB accorde la possibilité aux communes d'interdire aux établissements la vente de boissons avec alcool pendant une partie de leurs heures d'ouverture. Conformément au cadre normatif de rang supérieur, la commune de Lausanne prévoit un double horaire applicable à la vente de boissons alcooliques pour les établissements de nuit. Ces établissements peuvent bénéficier d'une prolongation d'ouverture additionnelle d'une heure, à titre gratuit, pour autant qu'ils ne servent plus de boissons alcooliques. En outre, la Commune interdit la livraison et la vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées et de la bière de 20 heures à 6 heures du matin.

Le RME fixe également les modalités applicables à la diffusion de musique ou d'images dans les établissements de jour conformément aux arts. 53 LADB et 49 à 55 RLADB. Il précise notamment que la diffusion de musique est soumise à autorisation préalable du BEC. Pour toute diffusion de musique dépassant le volume correspondant à une musique d'ambiance, une mesure de contrôle ou une étude acoustique est exigée (art. 15, RME).

En application de l'art. 82 RGP, l'utilisation du domaine public est soumise à l'autorisation préalable de la Municipalité. Cette dernière a édicté des dispositions règlementaires relatives aux terrasses (art. 17ss, RME). L'autorisation pour une terrasse est soit annuelle, soit saisonnière. L'autorisation communale, en fonction de la licence, fixe toutes les mesures nécessaires, notamment les horaires, les surfaces, de même que les aménagements. Les conditions applicables aux aménagements font l'objet de dispositions complémentaires, édictées dans la directive municipale relative à l'aménagement des terrasses. Le tarif des taxes à percevoir pour l'exploitation d'une terrasse est fixé, quant à lui, dans le document intitulé « Règlement et tarif municipal d'occupation du domaine public en matière de police du commerce ».

Concernant les enseignes, l'art. 25 du RME précise que l'administration communale délivre l'autorisation d'utiliser ou de modifier une enseigne. Les prescriptions régissant plus précisément les conditions applicables à l'utilisation d'enseignes sont fixées dans le Règlement communal sur les procédés de réclame.

Finalement, l'art. 19 du RME fixe les mesures d'application de la LIFLP en relation avec les terrasses des établissements de jour.

L'analyse du cadre normatif communal permet 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'apparaît pas comme problématique compte tenu du fait qu'il n'est pas exigé que la Municipalité encadre ces éléments par le biais de normes additionnelles.

Au travers d'une analyse comparative des normes édictées par les différents niveaux institutionnels, la Cour des comptes constate que le droit communal est conforme au droit de rang supérieur. En ce qui concerne l'existence d'une allocation explicite des responsabilités entre l'Etat et la Commune, 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 claire les responsabilités entre les niveaux institutionnels, se conformant ainsi aux recommandations de l'OCDE (2019). Cette répartition

transparente des responsabilités accroît la probabilité que l'administration lausannoise 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 LAUSANNE ?

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

Conformément au cadre normatif cantonal, le règlement communal de police (RGP) énumère les mesures de police nécessaires pour maintenir l'ordre et la tranquillité publics. Il fixe notamment l'horaire d'exploitation des établissements soumis à la LADB. Dans ce cadre, l'autonomie communale s'exprime notamment au travers des autorisations pour prolongation des heures d'ouverture.

Au travers d'une analyse comparative des normes édictées par les différents niveaux institutionnels, la Cour des comptes constate que le cadre normatif au niveau communal est conforme au droit de rang supérieur et que les responsabilités de chacun des deux niveaux institutionnels impliqués sont clairement définies.

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 constitue le pilier central de la transparence, nécessaire au bon fonctionnement du système de surveillance des activités d'hébergement et de restauration dans le canton de Vaud.

La présente section a pour objectif d'analyser la façon dont la Commune 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 quatre étapes sous-jacentes 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 continue des activités de surveillance déployées par la commune de Lausanne. Il s'agit de la planification. Cette dernière 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

Cette première partie traite de la structure de l'administration communale, de l'allocation des responsabilités au sein de l'organisation et de la collaboration du BEC avec la Police municipale lausannoise.

L'organisation de l'administration communale

La Municipalité est responsable de l'application du règlement général de police (art. 7, RGP). En ce qui concerne la surveillance des établissements soumis à la LADB, cette tâche incombe à la Direction de la Sécurité et de l'économie (SE) et, plus précisément, au Service de l'économie (ECO). Ce dernier comprend l'Office d'appui économique et statistique (OAES), l'Office des autorisations commerciales et des manifestations (OACM), l'Office des prestations funéraires lausannois (OPFL), le Bureau du lac (BULAC) et le Bureau finances & gestion/taxes de séjour (FG/TS).

La surveillance des établissements soumis à la LADB dépend de l'OACM qui comprend le Bureau des manifestations et des marchés (BMM) et le Bureau des établissements et des commerces (BEC). Le BMM planifie les événements organisés dans la Commune. Il gère également les différents marchés et tout ce qui relève du commerce itinérant (LCI). Le BEC, quant à lui, surveille les établissements, les

magasins et commerces ainsi que les activités découlant de la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE), les cinémas et les procédés de réclame.

L'effectif du BEC à fin 2019 comprend sept collaborateur-trice-s. Il s'agit d'une cheffe, de trois gestionnaires de dossiers, d'un inspecteur en charge des établissements et des commerces et de deux inspecteurs surveillant les procédés de réclame.

L'allocation des responsabilités au sein du BEC

Dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, le BEC s'appuie sur deux types de collaborateur-trice-s. Il s'agit des gestionnaires de dossiers et de l'inspecteur. Le personnel du BEC est titulaire d'un CFC d'employé-e de commerce avec maturité commerciale ou d'une autre formation jugée équivalente. Sa formation dans le domaine de la LADB est organisée à l'interne, sur le terrain, principalement sur la base des normes (réglementation et directives) et de la casuistique collectée au fil du temps par le biais des décisions rendues par la PCC.

Les trois gestionnaires de dossiers et la cheffe du BEC effectuent l'ensemble des tâches en lien avec la surveillance des activités d'hébergement et de restauration (voir Tableau 1). Leur mission principale consiste à gérer, sur le plan administratif, l'activité commerciale permanente des titulaires de licences et l'accompagnement des usagers dans leurs démarches administratives. Le temps alloué à la gestion administrative des établissements, par gestionnaire, est d'environ 0.5 EPT.

Buts du poste	Responsabilités principales
Gérer administrativement les établissements	<ul style="list-style-type: none"> • Analyser, après consultation des services concernés, les dossiers transmis par le canton lors de création ou transformation d'établissement, changement de titulaire de licence ou de catégorie d'établissement, etc. et effectuer toutes les démarches y relatives • Coordonner et effectuer les visites de fin de travaux • Etablir les préavis communaux à l'intention du canton • Gérer les autorisations et les conditions relatives à l'exploitation des terrasses et à la diffusion de musique • Collaborer à la perception des taxes et émoluments • Veiller au respect des conditions d'exploitation, notamment en chargeant les inspecteurs d'effectuer les contrôles nécessaires • Tenir à jour les dossiers des établissements publics

Tableau 1 : *Extrait du descriptif de poste d'un gestionnaire de dossiers du BEC*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

L'inspecteur du BEC, quant à lui, collabore avec les gestionnaires de dossiers dans le cadre de la gestion de l'activité commerciale permanente des établissements. Il est également chargé de réaliser des missions ponctuelles de contrôle (voir Tableau 2). Contrairement aux gestionnaires de dossiers, l'inspecteur est assermenté (art. 14, RGP) et peut dresser des rapports de dénonciation, limités à son domaine d'activité. Le temps qu'il alloue à la surveillance des établissements est d'environ 0.3 EPT.

Buts du poste	Responsabilités principales
Effectuer un travail d'information régulier auprès des établissements et effectuer les contrôles nécessaires	<ul style="list-style-type: none"> • Renseigner et conseiller les exploitant-e-s au sujet des dispositions légales et réglementaires applicables • Effectuer toute visite locale demandée par les gestionnaires • Contrôler les conditions d'exploitation des établissements (vente d'alcool, ou de tabac aux mineur-e-s, "doubles horaires", âge d'entrée, choix des trois boissons, impôt sur les divertissements, surface des terrasses, patentes tabac, sécurité feu, etc.) • Etablir les rapports administratifs ou de dénonciation et les courriers découlant des contrôles et des visites locales, puis fournir, le cas échéant, les explications utiles aux autorités concernées • Exécuter les fermetures d'établissement, ainsi que toute autre mesure administrative, à la demande des gestionnaires
Veiller au respect de l'ordonnance sur l'indication des prix (OIP)	<ul style="list-style-type: none"> • Informer les commerçant-e-s et les consommateur-trice-s • Prendre en charge les plaintes • Participer aux campagnes de contrôles définies par le SECO • Etablir les rapports administratifs ou de dénonciation et les courriers découlant des contrôles et des visites locales

Tableau 2 : *Extrait du descriptif de poste de l'inspecteur du BEC*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

L'analyse du cahier des charges des employé-e-s du BEC (gestionnaires de dossier et inspecteur) permet donc de constater que la responsabilité de surveiller les établissements soumis à la LADB a été explicitement attribuée au sein de l'organisation, favorisant la réalisation de cette mission.

La collaboration avec la Police municipale

Le BEC collabore avec la Police municipale lausannoise (PML) qui comprend notamment quatre divisions : Police-secours (PS), Police judiciaire (PJ), Sécurité du trafic et du stationnement (STS) et Proximité, partenariats et multiculturalité (PPM). La PML comprend également la Brigade de la Vie Nocturne et Prévention du Bruit (BVNPB) qui est spécifiquement en charge de la surveillance des activités d'hébergement et de restauration. L'effectif total du Corps de police est de 654 EPT à fin 2018.

La BVNPB compte 3.5 EPT. Elle représente un partenaire central dans le dispositif visant à pacifier les nuits lausannoise et préserver la qualité de l'espace public. Elle réalise notamment des contrôles dans les commerces et magasins en lien avec la vente d'alcool aux personnes mineures. Elle contrôle également les manifestations. En outre, la BVNPB effectue des patrouilles régulières, notamment le week-end, dans les rues de la capitale vaudoise. Il s'agit, par exemple, de réduire les nuisances sonores générées par les établissements soumis à la LADB. Finalement, elle procède à des contrôles en lien avec des bruits techniques générés par les établissements dans le cadre de la lutte contre les nuisances provenant, par exemple, des installations de ventilation et de climatisation.

Les collaborateur-trice-s de la BVNPB bénéficient d'une formation de policier mais n'ont pas suivi de formation en lien avec la LADB. C'est sur le terrain que le cadre normatif applicable aux établissements est enseigné. Des échanges réguliers avec le BEC permettent à la BVNPB de se tenir informée des évolutions du cadre normatif. Il n'existe pas de séance formelle régulière réunissant le BVNPB et le BEC, mais des contacts quotidiens ont lieu.

La BVNPB ne planifie pas des contrôles généraux dans les établissements. Elle intervient généralement sur la base des éléments suivants :

- Interventions sur dénonciations, plaintes, ou en cas de problèmes avérés (nuisances sonores, troubles à l'ordre public et au voisinage, bagarres) ;
- Interventions sur demande du BEC ;
- Interventions en amont de l'octroi de la licence dans le cadre des préavis municipaux touchant au domaine des nuisances sonores produits par l'établissement ;
- Interventions sur requête de la PCC, ou conjointement avec la PCC.

Lors de ses interventions, la BVNPB se concentre sur les principaux risques qui se matérialisent dans les établissements. A titre d'exemple, elle contrôle le respect des heures d'ouverture, la capacité d'accueil, les niveaux sonores, le respect du concept de sécurité et les issues de secours. Elle contrôle également le respect des dispositions portant sur l'interdiction de fumer, le service de boissons alcooliques, la vente à l'emporter de boissons alcooliques et la protection de la jeunesse. Le respect de l'ensemble des exigences légales auxquelles les tenanciers doivent se conformer n'est donc pas contrôlé.

Dans le cadre de ses interventions, la BVNPB s'appuie sur des modèles de rapport généraux et un compte-rendu est rédigé après chaque contrôle. Ce compte-rendu est systématiquement transmis au BEC. Lorsqu'une infraction mineure est constatée, un avertissement est adressé à l'établissement. Les infractions plus graves font l'objet d'une notification de dénonciation sur-le-champ.

Des interventions conjointes impliquant soit la BVNPB et la PCC, soit la BVNPB et le BEC peuvent également avoir lieu. Cette deuxième possibilité concerne généralement les visites d'établissements dans le cadre des préavis municipaux.

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 en prenant 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 être assortie d'un calendrier fixant des échéances en lien avec les objectifs de contrôle.

Les collaborateur-trice-s du BEC procèdent à des contrôles dans les établissements soumis à la LADB dans le cadre des demandes de préavis municipaux, avant l'octroi de la licence. Dans les établissements en exploitation, des plaintes ponctuelles peuvent déboucher sur des contrôles. Ces contrôles peuvent être réalisés soit par le BEC, soit par la BVNPB. Depuis 2013, c'est la BVNPB qui réalise l'ensemble de ces contrôles, à quelques exceptions près. Cette situation s'explique

principalement par le fait que les collaborateur-trice-s de la brigade ont plus de prérogatives que le personnel du BEC, en raison de leur statut de policier qui peut s'avérer utile lors de certaines interventions. Les contrôles effectués par l'administration communale dans les établissements en exploitation ne sont donc pas planifiés.

L'analyse du système actuellement en vigueur permet de constater que certains établissements en exploitation peuvent passer au travers des mailles du filet. Ces établissements sont ceux qui ne requièrent pas de préavis municipal et qui n'ont générés ni plainte, ni dénonciation, ni permis de construire. Ils ne font en principe pas l'objet de contrôles de la part du BEC ou de la BVNPB. Dans l'éventualité où la BVNPB effectuerait un contrôle, ce dernier ne couvrirait que les principaux risques (nuisances sonores, troubles à l'ordre public, etc.). Dès lors, les autres contrôles de conformité à réaliser (affichage, choix des trois boissons sans alcool, respect de l'OIP, registre des hôtes, etc.) ne seraient pas effectués.

Sur la base des éléments qui précèdent, la Cour des comptes constate que ni le BEC ni la BVNPB ne procèdent à une planification formalisée des contrôles en fonction d'une analyse des besoins (contrôles généraux, contrôles « ad hoc », etc.). Les activités déployées, la réputation ou encore l'historique des établissements (avertissements et dénonciations antérieurs) sont toutefois pris en compte conformément aux objectifs résultant des récentes modifications légales (pacification de la vie de nuit, sécurité, tranquillité, prévention de la consommation d'alcool, protection des mineurs, etc.). Cette situation engendre dès lors le risque que certains établissements, exploités sans aucune modification et présentant un profil de risque limité, ne soient pas contrôlés pendant une longue période.

3.2.1.3. LA BASE DE DONNÉES DU BEC

Pour que les données et les informations apportent une réelle valeur ajoutée aux organisations, ces dernières doivent s'assurer régulièrement, 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 leurs utilisateur-trice-s (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, ci-dessous, propose une brève définition de chacun de ces critères.

Critère	Définition
Intégralité	L'ensemble des établissements soumis à la LADB et leurs caractéristiques (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 communale a également développé sa propre base de données afin de stocker des informations similaires, mais complétées des informations relevant des tâches confiées par la LADB aux instances communales et permettant leur gestion et facturation, par exemple pour l'utilisation du domaine public. C'est sur la base de ces informations que le personnel de la commune de Lausanne peut effectuer des contrôles et consulter l'historique de chaque établissement soumis à la LADB.

L'existence de deux bases de données parallèles aux niveaux cantonal et communal sans lien entre elles crée un risque significatif pour la qualité de l'information qu'elles contiennent. Afin d'évaluer la qualité des informations conservées par l'administration lausannoise, une réconciliation des informations stockées par la Commune avec celles conservées par la PCC a été entreprise par la Cour des comptes, sur la base d'un échantillon de 32 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 communale 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 communale reçoit une copie des courriers envoyés notamment par la PCC aux établissements soumis à la LADB situés sur le territoire dont la Ville 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 communale qui se résorbe rapidement. Sur la base des procédures réalisées, aucun élément particulier ne permet de conclure que le critère de rapidité n'est pas respecté.

Tableau 4 : *Evaluation de la qualité de l'information*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

L'analyse de la base de données communale permet de constater que les informations conservées présentent globalement un niveau de qualité élevé malgré une saisie manuelle. Le risque d'une qualité dégradée demeure cependant élevé en raison de l'absence d'une synchronisation régulière avec les informations contenues dans la base de données au niveau cantonal.

3.2.2. LE DÉPLOIEMENT DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

Cette sous-section propose une analyse de la deuxième étape du processus d'amélioration continue, à savoir les activités de surveillance déployées par la Commune.

La mise en œuvre et le suivi des contrôles réalisés auprès des établissements soumis à la LADB 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 communale de recenser, de manière consolidée, l'ensemble des contrôles effectués par ses collaborateurs mais également par le personnel de la BVNPB, Police-secours (PS) et 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 Commune de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la qualité de ses activités de surveillance.

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

Préalablement à l'exploitation d'un établissement, la PCC envoie à l'administration communale une demande de préavis municipal. La validation de ce préavis est précédée par une visite *in situ* lors de la création d'un établissement, sa réouverture après travaux ou après une longue période de fermeture. Il s'agit de vérifier que les locaux et l'organisation de l'établissement respectent les normes applicables. Les contrôles portent notamment sur la personne sollicitant la licence, la capacité d'accueil, la sécurité et la salubrité des établissements. En d'autres termes, tant l'établissement que les potentiels titulaires des autorisations d'exploiter et d'exercer sont contrôlés. Le BEC gère également les autorisations relatives à l'exploitation d'une terrasse, à la vente de tabac et à la diffusion de musique. En ce qui concerne la diffusion de musique d'ambiance, la Direction générale de l'environnement de l'administration cantonale apporte ses compétences au BEC en vérifiant que l'environnement de l'établissement concerné soit adapté (riverains, etc.). La BVNPB est également chargée de contrôler le niveau sonore des bruits techniques émis par l'établissement, notamment provenant de l'utilisation d'une ventilation. Suite aux différents contrôles, le formulaire de demande de préavis est ensuite transmis à la Municipalité pour validation, puis envoyé à la PCC.

En cas de reprise d'un établissement par un nouveau titulaire d'une autorisation d'exercer ou d'exploiter, le BEC réalise les contrôles nécessaires en matière d'autorisations pour l'exploitation d'une terrasse, pour la diffusion de musique permanente, pour la vente de tabac au détail et s'assure de la conformité de la présentation de la carte des prix des boissons et de l'affichage séparé avec le choix des trois boissons sans alcool.

Pour tout renouvellement de licence, il existe des exigences simplifiées lorsque ni l'établissement, ni les titulaires d'autorisation d'exercer et d'exploiter ne sont modifiés. Ces procédures simplifiées nécessitent le dépôt à la PCC par le demandeur des documents suivants : un extrait récent du casier judiciaire, une copie du contrat de travail pour la personne exerçante, ainsi que les attestations des caisses de compensation et de pension. Ces documents ne sont pas transmis au BEC. En principe, le BEC ne planifie pas d'intervention dans ce cas de figure.

La Cour des comptes a revu le processus de validation des préavis municipaux pour un échantillon de 32 établissements représentant près de 5% des établissements lausannois. Le Tableau 5 résume les

caractéristiques de cet échantillon. Ce dernier comprend neuf établissements dont la Ville de Lausanne est propriétaire. Pour les autres établissements, une sélection aléatoire non statistique a été réalisée.

Types de licence	Nbr. d'établissements	%	Echantillon
Bar à café	3	0%	0
Buvette	37	6%	2
Café-bar	35	6%	2 (incl. 1 PE*)
Café-restaurant	434	70%	22 (incl. 6 PE*)
Discothèque	15	2%	1
Hôtel	35	6%	2 (incl. 1 PE*)
Night-club	5	1%	0
Salon de jeux	7	1%	0
Tea-room	53	8%	3 (incl. 1 PE*)
Total	624	100%	32

* PE = établissement dont la commune de Lausanne est propriétaire.

Tableau 5 : *Composition de l'échantillon sur la base des licences à la fin 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 le personnel communal. 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 la Commune. La Cour des comptes relève finalement que la méthodologie de classement des documents mise en place par le personnel de l'administration communal permet de rapidement mettre en lumière l'historique de chaque établissement.

3.2.2.2. LES CONTRÔLES DANS LES ÉTABLISSEMENTS EN EXPLOITATION

Les collaborateur-trice-s du BEC (gestionnaires de dossiers et inspecteur) peuvent intervenir dans les établissements en exploitation. Les interventions font généralement suite à une dénonciation ou une plainte et les contrôles effectués portent uniquement sur les problématiques concernées. Le BEC consulte également la presse, internet et les réseaux sociaux, notamment dans le but de découvrir des événements non autorisés. Cette revue des différents média permet également de repérer les principaux risques de violation du cadre normatif, par exemple, dans le cadre des « happy hours ». Le BEC ne procède généralement pas à des contrôles aléatoires dans les établissements en exploitation, en fonction d'un plan préalablement établi.

Les contrôles dans les établissements en exploitation sont principalement réalisés par la BVNPB qui se concentre sur les principaux risques. Elle contrôle le respect des heures d'ouverture, la capacité d'accueil, les niveaux sonores, le respect du concept de sécurité et les issues de secours. Elle contrôle également le respect des dispositions portant sur l'interdiction de fumer, le service de boissons alcooliques, la vente à l'emporter de boissons alcooliques et la protection de la jeunesse. La Cour des comptes reconnaît la pertinence de cette approche mais souligne également l'opportunité de planifier des contrôles généraux.

dénonciations dressés par la BVNPB, des copies sont systématiquement adressées au BEC qui les classe dans les dossiers des établissements concernés. La BVNPB, quant à elle, tient ses propres statistiques en fonction du type d'infraction commise et des suites données à un contrôle (avertissement ou dénonciation).

La Cour des comptes relève que les statistiques du BEC et celles de la BVNPB ne sont pas consolidées. Certes, la BVNPB peut lister toutes les infractions commises par établissement grâce à son journal des interventions, cette consolidation des informations, a fortiori sur plusieurs années, s'avèreraient toutefois difficile et coûteuse.

En ce qui concerne la gravité des infractions, son niveau 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. 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. Dans le cadre des procédures d'audit réalisées, aucun élément n'a laissé penser que ce risque s'était effectivement matérialisé.

La Cour des comptes a analysé les rapports de dénonciation pour un échantillon d'établissements entre 2015 à 2019 (voir partie 3.2.2.1). Neuf des 32 dossiers analysés comportaient des infractions aboutissant à un rapport de dénonciation. Les infractions constatées concernaient généralement les heures de fermeture, la diffusion de musique et l'exploitation de terrasses. 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 délais de traitement des rapports et de 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 par la législation cantonale (art. 18, RGP). Dans la limite des compétences communales, les municipalités sont chargées 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), les autorités municipales émettent 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 les municipalités, dans la limite de leurs compétences. Dans le droit communal, la Ville de Lausanne prévoit que la poursuite et la répression des contraventions passibles de sentence municipale sont régies par les règles de procédure fixées dans la législation cantonale (art. 18, RGP).

Les rapports de dénonciation peuvent être dressés par différent-e-s employé-e-s de la commune de Lausanne (art. 14, RGP). Il s'agit notamment des membres du Corps de police. Les fonctionnaires communaux assermentés peuvent également être amené à rédiger des rapports de dénonciation. Ces rapports sont initialement remis au Commandant de police qui les transmet ensuite à la Commission de police, compétente pour l'instruction et la répression des contraventions passibles de sentences municipales. Cette Commission, composée de deux personnes, 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.

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 32 dossiers (voir partie 3.2.2.1), neuf établissements ont fait l'objet d'infractions aboutissant à un rapport de dénonciation dressé par la BVNPB ou la PS entre 2015 à 2019. Ces neuf établissements cumulent un total de 20 rapports de dénonciation et ordonnances pénales. Les infractions constatées portent essentiellement sur des fermetures tardives, la diffusion de musique non autorisée ou à un niveau sonore trop élevé, l'exploitation de terrasses non-autorisée et la violation des heures d'ouverture. Des troubles à l'ordre et à la tranquillité publics sont également à l'origine des rapports de dénonciation extraits de l'échantillon.

La Cour des comptes constate, pour la période sous revue, que le montant des sentences prononcées par la Commission de police de Lausanne se situe à l'intérieur de la fourchette prescrite par la LContr. 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. Plus marginalement, la Cour des comptes relève que les ordonnances pénales sont uniquement classées en fonction des personnes. Il est dès lors difficile d'établir l'historique des établissements.

Le délai de traitement des rapports de dénonciation est généralement d'une semaine dès réception par la Commission de Police. Pour les 20 ordonnances pénales concernées, la Cour des comptes a constaté que ce délai était respecté.

Tout recours contre une ordonnance pénale est recevable auprès de la Commission de police dans le cadre du droit d'être entendu. 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. Entre 2015 et 2019, la Commission de police a enregistré deux recours auprès du Tribunal de police pour des infractions commises par des établissements soumis à la LADB.

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 Préfecture⁸.

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 la commune de Lausanne ne soit pas adapté. En outre, le principe d'égalité de traitement est respecté pour les 20 ordonnances pénales examinées par la Cour des comptes.

La procédure administrative

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

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

Le droit communal, et plus précisément le RME, contient des dispositions relatives à la procédure administrative applicable aux différentes autorisations. Le Tableau 6 présente le catalogue des mesures auxquelles le BEC peut recourir :

Autorisation accordée	Mesure administrative	Motif	RME
Horaire d'ouverture correspondant aux heures de police	Restrictions de l'horaire d'exploitation à l'ouverture/fermeture de l'établissement	<ul style="list-style-type: none"> • Ordre, tranquillité ou sécurité publics sont menacés ; • Incivilités ou problèmes de propreté ; • Retard dans le paiement des émoluments, taxes ou autres contributions publiques ; • Non-respect de l'interdiction de servir, de vendre à l'emporter ou de livrer de l'alcool durant les plages horaires fixées par le RME 	Art. 9, al. 1, let. b-e

⁸ La Cour des comptes relève en outre que les rapports de dénonciation portant simultanément sur des infractions au cadre normatif cantonal et communal 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. 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.

Prolongation d'ouverture pour les établissements de nuit	Refus d'accorder une prolongation d'ouverture	<ul style="list-style-type: none"> • Non-paiement des taxes de prolongation d'ouverture ; • Non-respect des prescriptions fédérales, cantonales et communales relatives à l'exploitation des établissements ; • Ordre, tranquillité ou sécurité publics menacés ; • Concept de sécurité conformément à l'art. 22 RME non respecté ; • Incivilités ou problèmes de propreté ; • Non-respect de l'interdiction de servir, de vendre à l'emporter ou de livrer de l'alcool durant les plages horaires fixées par le RME 	Art. 6
Diffusion de musique et/ou d'images dans les établissements de jour	Restriction/retrait de l'autorisation (permanente ou ponctuelle) de diffusion permanente de musique/images	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement susceptible de provoquer des inconvénients appréciables dans les secteurs où l'habitat est prépondérant • Ordre, tranquillité ou sécurité publics menacés • Incivilités ou problèmes de propreté • Non-paiement des émoluments, taxes ou autres redevances publiques 	Art. 16
Exploitation de terrasse (établissements de jour)	Restrictions ou retrait de l'autorisation pour une terrasse	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement susceptible de provoquer des inconvénients appréciables dans les secteurs où l'habitat est prépondérant • Ordre, tranquillité ou sécurité publics menacés • Incivilités ou problèmes de propreté • Non-paiement des émoluments, taxes ou autres redevances publiques 	Art. 18

Tableau 6 : Catalogue des mesures administratives

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

En ce qui concerne les heures de prolongation pour les établissements de nuit, la Commune a édicté des directives spécifiques complétant le RME. Ces directives introduisent des sanctions différenciées en cas de récidives et hiérarchisent les différentes infractions. Toute mesure administrative émanant du BEC est susceptible de recours auprès de la Municipalité, conformément à la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) (art. 31, RME). Les contrevenants bénéficient d'un droit de recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. A titre informatif, le rapport de gestion de l'administration communal fournit des statistiques, pour la période 2014-2018, sur les demandes de prolongation des heures d'ouverture pour les établissements de nuit. Le nombre annuel de rappels, avertissements et retraits en lien avec refus de prolongation oscille entre 8 et 26.

La Cour des comptes relève que des procédures administratives ne sont que très rarement utilisées. Dans le cadre des procédures d'audit effectuées auprès de l'administration communale, il est apparu que pour l'échantillon des 32 dossiers LADB, quatre établissements ont fait l'objet d'une mesure administrative entre 2015 et 2019. Ces établissements étant en retard pour le paiement de leurs taxes, le BEC a décidé de leur refuser temporairement toute demande de prolongation d'horaire.

3.2.3. LA MESURE DU TRAVAIL RÉALISÉ

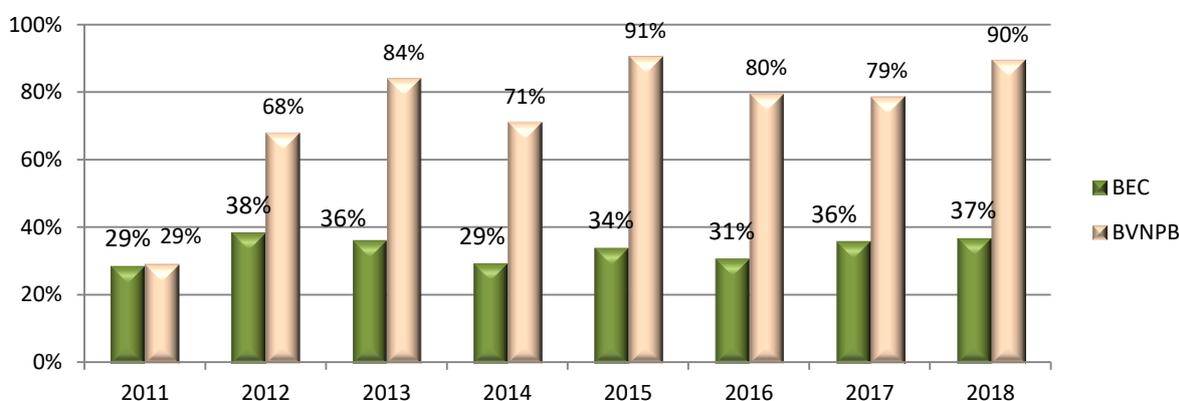
La troisième étape du processus d'amélioration continue de la qualité prévoit que la planification ainsi que le déploiement des activités de surveillance devraient être contrôlés. Fondé sur les bonnes pratiques identifiées par la Cour des comptes de Genève (2010), la Cour des comptes vaudoise

propose, à titre indicatif, trois indicateurs de contrôle dans le domaine de la surveillance des établissements dont l'évolution pourrait être suivie par le BEC :

- 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 l'administration communale procède au calcul d'indicateurs préalablement définis. Il s'agit notamment du nombre de demandes de préavis pour licence. Ces indicateurs ne concernent que très partiellement la surveillance des établissements en exploitation. L'administration ne tient pas à jour un tableau consolidant l'ensemble des contrôles effectués par établissement et les suites qui leur ont été données. Toutefois, un tableau récapitulatif par établissement est régulièrement mis à jour. Bien que de nombreuses données soient déjà disponibles, l'administration ne dispose pas des informations consolidées et suffisamment précises pour calculer des indicateurs clés tels que le taux de couverture des contrôles et du taux d'infraction en fonction du nombre d'établissements contrôlés.

Sur la base des informations mises à disposition par la commune de Lausanne, le Graphique 2 présente, pour la période 2011-2018, le nombre de contrôles effectués par le BEC et la BVNPB en fonction du nombre d'établissements actifs sur le territoire communal. Compte tenu que certains établissements peuvent avoir été contrôlés plusieurs fois, notamment dans le cadre de contrôles de suivi, les valeurs de cet indicateur, estimées par la Cour des comptes, doivent être interprétées avec précaution.



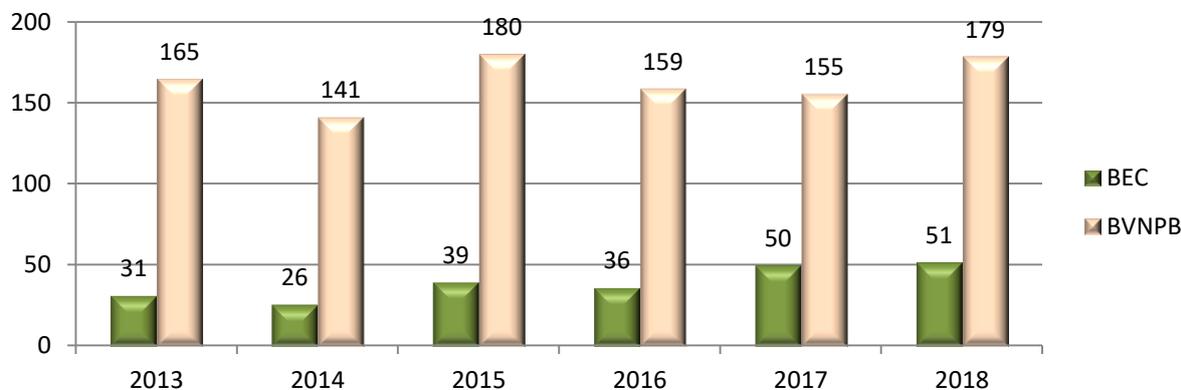
Graphique 2 : Taux de couverture des contrôles réalisés

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Le Graphique 2 permet de constater que le taux de couverture des contrôles réalisés oscille entre 29% et 38% pour le BEC. Pour la BVNPB ce taux varie entre 68% et 91%, à l'exception de l'année 2011 où ce taux est nettement inférieur. En outre, il est possible de constater que la majorité des contrôles sont réalisés par la BVNPB. La Commune devrait suivre et documenter l'évolution d'un indicateur similaire dans le but d'améliorer le pilotage de ses activités de surveillance en lien avec la LADB.

En ce qui concerne l'évolution des ressources allouées aux activités de surveillance, le Graphique 3 présente, pour la période 2013-2018, le nombre de contrôles effectués par année en fonction du nombre d'EPT. Compte tenu que les EPT pris en compte ne sont pas uniquement en charge de la

surveillance des établissements soumis à la LADB, les valeurs de cet indicateur, estimées par la Cour des comptes, doivent être aussi interprétées avec précaution. Il est également important de relever que les taux de la BVNPB et du BEC ne peuvent pas être comparés en raison des missions différentes que leur personnel respectif doit mener à bien.



Graphique 3 : Nombre de contrôles réalisés par EPT

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Le Graphique 3 permet de constater que le nombre de contrôles effectués par EPT oscille entre 26 et 51 pour le BEC et entre 141 et 180 pour la BVNPB durant la période 2013-2018. Une analyse plus fine des résultats permet de constater que le BEC présente un taux croissant tandis que celui de la BVNPB est relativement stable. La commune de Lausanne devrait suivre et investiguer l'évolution d'un indicateur similaire dans le but d'améliorer le pilotage de ses activités de surveillance en lien avec la LADB.

Conformément aux recommandations de l'OCDE (2019), le canton devrait se voir communiquer les activités effectivement déployées par chaque commune. 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 l'administration communale. Ce partage d'informations permettrait également de mettre en exergue les bonnes pratiques afin que ces dernières puissent être largement diffusées. Cette problématique du partage d'informations entre la Commune 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 la Commune. Dès lors, l'évaluation de sa performance est difficile. Cette situation empêche également la communication, par l'administration lausannoise, de ses activités à la PCC qui est 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 de ses ressources et, le cas échéant, de mettre en place des mesures correctrices (Cour des comptes du canton de Genève, 2018 ; Giraud et al., 2011). Concrètement, afin

de pouvoir assurer une amélioration continue de la qualité des prestations, 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, l'administration communale 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, la Commune 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 en exploitation ne peuvent pas être communiqués à la PCC pour que cette dernière puisse bénéficier d'une vision claire des activités 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 Grimmelikhuijsen, 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 par le biais du rapport annuel des instances concernées, doivent permettre à l'information d'être accessible au public en temps opportun.

Le rapport annuel de la Ville de Lausanne propose des statistiques relatives aux activités et aux contrôles réalisés par le BEC et la BVNPB. Ces statistiques résument tout d'abord les activités déployées par l'administration communale : préavis, délivrance et retrait de licence, autorisation de diffusion de musique, etc. Le rapport annuel propose également un décompte de sa correspondance avec les établissements soumis à la LADB en fonction de différentes problématiques récurrentes tels que les cartes et l'affichage, la promotion de l'alcool fort, la consommation d'alcool par des mineur-e-s et les terrasses. Il présente aussi le chiffre des autorisations accordées, annulées et retirées. Finalement, le nombre de contrôles effectués est présenté en fonction des problématiques récurrentes précédemment évoquées. Les valeurs pour l'année écoulée ainsi que celles pour l'année précédente permettent de suivre l'évolution des activités de l'administration communale. Dès lors, dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, les informations publiquement disponibles sont suffisantes pour permettre aux citoyen-ne-s et aux autres parties prenantes externes aux administrations publiques d'évaluer la performance de l'administration communale et la capacité de cette dernière à s'améliorer.

3.2.6. PILOTAGE DE LA SURVEILLANCE À LAUSANNE ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que l'administration communale 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'administration communale.

En ce qui concerne la planification des activités de surveillance, l'administration communale ne procède pas à une planification formalisée des contrôles à réaliser dans les établissements en exploitation.

Au niveau du déploiement des activités de surveillance, la Cour des comptes constate que la commune de Lausanne ne procède généralement pas à des contrôles généraux formalisés dans les établissements en exploitation. Toutefois, elle intervient dans le cadre de plaintes, de dénonciations, ou de changements d'affectation. Une vision consolidée des contrôles réalisés fait également défaut. Les avertissements et dénonciations ne sont suivis que de manière individuelle, suggérant l'absence d'une vision consolidée. Finalement, l'absence d'une directive permettant d'évaluer le niveau de gravité d'une infraction génère un risque d'inégalité de traitement entre les établissements.

En ce qui concerne la mesure du travail effectué, le BEC n'a fixé ni indicateur de performance, ni valeur cible. En raison de l'absence d'une vision consolidée des contrôles effectués et des suites qui y sont données, la Commune ne dispose pas des informations nécessaires permettant d'évaluer avec précision la performance de l'action publique. Toutefois, il est nécessaire de relever que l'administration communale a des objectifs globaux qui consistent, par exemple, à pacifier la vie de nuit et renforcer la protection des mineurs.

En fonction de ces objectifs globaux, seul un ajustement général des activités de surveillance peut être entrepris. Compte tenu qu'aucun d'objectif n'a été opérationnalisé en matière de surveillance des établissements en exploitation, 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.

3.3. LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

Afin de financer leurs activités de surveillance, les instances 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 communes concerne le financement des politiques publiques car des acteurs étatiques ne bénéficiant pas des ressources nécessaires manquent d'incitatifs pour mener à bien leurs missions. Tandis que l'OCDE focalise son attention sur les ressources minimales qui devraient être mises à disposition des collectivités publiques, le législateur suisse, quant à lui, porte son attention sur les ressources maximales que ces collectivités peuvent prélever. Dans le dessein d'éviter l'apparition d'un impôt déguisé, le 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 par ces dernières. 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 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).

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, 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, le cercle des personnes assujetties ainsi que la base de calcul doivent être définis par le législatif communal dans une base légale formelle. Une violation de ces principes confère un caractère d'impôt déguisé à la contribution qui devient, par conséquent, illégale.

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

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 perçus ne doit pas dépasser, ou seulement dans une mesure minimale, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou la subdivision concernée de l'administration. Les coûts à couvrir peuvent comprendre les frais généraux tels que le salaire du personnel, 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 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 de taxes, l'administration communale est tenue de respecter ces différents principes.

3.3.2. LES ÉMOLUMENTS ET TAXES PERÇUS

Dans le cadre de la surveillance des activités d'hébergement et de restauration, la Commune se finance en facturant aux établissements différents types d'émoluments et taxes. Il s'agit d'émoluments pour la surveillance de base, de taxes d'exploitation, de frais supplémentaires d'intervention, d'émoluments pour les autres actes administratifs, de taxes pour la prolongation des heures d'ouverture et de taxes d'usage du domaine public. En fonction des différentes activités déployées par les établissements soumis à la LADB, le montant des émoluments et taxes est fixé par la Commune. Le Tableau 7 propose une synthèse des principales contributions causales facturées, au niveau communal, aux établissements soumis à la LADB :

Emoluments et taxes perçus par Lausanne	Base de calcul	Tarif (en CHF)
Emoluments annuels de surveillance de base	Gîte rural, Table d'hôtes, Caveau, Chalet d'alpage, Tea-room, Bar à café, Salon de jeux sans boissons, Salon de jeux avec boissons sans alcool, Buvette, Autorisation spéciale sans alcool	100
	Hôtel, Café-restaurant, Café-bar, Salon de jeux avec boissons alcooliques, Salon de jeux avec restauration, Autorisation spéciale 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	Pour une attestation/constatation	100
	Pour un avertissement	200
	Pour une décision	300
	Pour une inspection	De 125 à 300
	Pour une intervention de police	De 400 à 600
Autres émoluments	Pour tout acte administratif relatif : <ul style="list-style-type: none"> - à la réouverture/reprise d'un établissement ; - à la création, au changement d'affectation avec travaux, à la transformation ou à l'agrandissement d'un établissement ; - au changement d'affectation sans travaux ou au changement de catégorie de licence sans travaux ni changement d'affectation liés aux locaux ; - au retrait d'une licence d'établissement ; - à une demande de renseignements 	De 50 à 500
Taxes relatives aux avancements et aux prolongations des horaires des établissements	Etablissements de nuit, ouverture avancée entre 14h00 et 17h00	CHF 27/heure
	Etablissements de nuit, ouverture prolongée	CHF 75/heure
	Etablissements de jour, ouverture prolongée	1 ^{ère} heure : CHF 27 2 ^{ème} heure : CHF 38
Taxes d'occupation du domaine public pour les terrasses d'établissements	Terrasse saisonnière	CHF 49/m ²
	Terrasse à l'année	CHF 84/m ²

Tableau 7 : *Tarifs des contributions causales pour la commune de Lausanne*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Les émoluments de surveillance de base prennent généralement la forme de montants forfaitaires facturés annuellement 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 Lausanne 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 du territoire vaudois, sur la base d'un pourcentage du chiffre d'affaire généré par la vente de boissons alcooliques durant les deux dernières années. Cette taxe est ensuite redistribuée aux

communes. Le montant des frais supplémentaires d'intervention et celui des autres émoluments sont définis en fonction du volume de travail engendré (complexité du dossier, fréquence des contacts avec les intéressés ou services à consulter, etc.). La Cour des comptes relève que ces frais supplémentaires d'intervention et autres émoluments ne sont généralement pas facturés.

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 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 la commune de Lausanne 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%.

L'administration communale n'ayant réalisé aucune estimation de son taux de couverture des coûts, la Cour des comptes a évalué l'opportunité d'entreprendre une telle estimation dans le cadre de ses procédures d'audit. En raison du manque d'informations disponibles et de la complexité du système lausannois qui s'appuie à la fois sur le BEC et la BVNPB, la Cour des comptes a pris la décision d'évaluer de manière globale ce taux de couverture des coûts au niveau des activités communales de surveillance des commerces, manifestations et séjours. Cette évaluation vise à permettre de déceler des indices suggérant l'existence d'une surfacturation ou d'une sous-facturation, mais elle doit être considérée avec précaution.

Conformément aux comptes de la ville de Lausanne, le Tableau 8 présente les revenus totaux des activités en lien avec la surveillance des commerces, manifestations et séjours. Ces revenus se montent environ à CHF 12 millions par année⁹. Les charges, quant à elles, augmentent de CHF 4.5 millions en 2016 à CHF 6.25 millions en 2018. Compte tenu que la BVNPB joue un rôle prépondérant dans la surveillance des établissements soumis à la LADB, nous avons calculé le coût complet d'un collaborateur de cette brigade en divisant le total des charges du corps de police communal par le nombre d'EPT incorporé. Pour la période 2016-2018, le coût moyen d'un policier oscille entre CHF 152'269 et CHF 157'662. Pour chaque année, ce coût moyen a été multiplié par le nombre d'EPT au sein de la BVNPB (3.5). La ligne « Charges additionnelles » du Tableau 8 vient s'ajouter aux charges présentées dans les comptes et représente le coût de la BVNPB. Le résultat net annuel des activités en lien avec les commerces, manifestations et séjours varie entre CHF 5.7 millions et CHF 6.7 millions.

	2016	2017	2018
Revenus (commerces, manifestations, etc.)	11'795'648	12'340'543	12'536'092
- Charges (commerces, manifestations, etc.)	-4'516'850	-5'782'961	-6'251'669

⁹ Les revenus des taxes d'exploitation payées par les débits de boissons alcooliques se montent en moyenne à CHF 485'124 pour la période 2016-2018.

- Charges additionnelles (BVNPB, 3.5 EPT)	-550'906	-532'940	-551'816
Résultat net	6'727'892	6'024'642	5'732'607
- Impôt s/ divertissements	-5'840'691	-6'085'182	-6'164'663
- Plus-values, produits exceptionnels	-427	-3'732	-3'859
- Revenus du patrimoine administratif	-3'075'567	-3'353'903	-3'295'774
- Dédommagements de tiers	-16'328	0	-19'060
- Autres recettes	-18'822	-19'918	-85'337
- Imputations internes	-33'427	-26'181	-34'988
Résultat net (uniquement contr. causales)	-2'257'370	-3'464'274	-3'871'074

Tableau 8 : *Evaluation du taux de couverture des charges*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Dans le Tableau 8, le résultat net est ensuite corrigé de l'ensemble des revenus qui ne proviennent pas de contributions causales. Il s'agit principalement de l'impôt sur les divertissements¹⁰ et des revenus du patrimoine administratifs. Sur la base de ces corrections, le résultat net n'incluant que les revenus de contributions causales présente un excédent de charge oscillant entre CHF 2.2 millions et CHF 3.9 millions. Sur la base de la procédure d'audit réalisée, aucun élément ne permet donc de conclure quant à l'existence d'une surfacturation manifeste en lien avec les activités de surveillance des commerces, manifestations et séjours par la ville de Lausanne. Une sous-facturation est plutôt observée. En revanche, compte tenu de l'importance des montants issus notamment de l'impôt sur les divertissements et des revenus du patrimoine administratif, il n'apparaît pas pertinent de revoir à la hausse les tarifs applicables à la surveillance des établissements soumis à la LADB.

Principe d'équivalence des prestations

Les émoluments et taxes facturés par la Commune aux établissements soumis à la LADB 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. Ce constat est conforme aux conclusions de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (arrêt du 4 novembre 2014, GE.2013.0105) qui estiment que la taxe de prolongations des heures d'ouverture pour les établissements de nuit ne viole pas le principe de l'équivalence des prestations.

Principe de légalité

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

¹⁰ L'impôt sur les divertissements dont le montant moyen avoisine CHF 6 millions concerne toutes les catégories de divertissements se déroulant à Lausanne (cinéma, concerts, musées, manifestations sportives, etc.). Les recettes générées par cet impôt ne sont pas affectées.

¹¹ En application de l'art. 4, al. 1, LCom, les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières. Dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, l'art. 55, al. 2 LADB octroie aux communes la possibilité de percevoir des émoluments et taxes selon leurs règlements. L'art. 55a LADB stipule, quant à lui, que les communes sont autorisées à percevoir auprès des établissements une taxe en cas de dérogation aux heures d'exploitation fixées par le règlement communal.

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

En vertu de l'art. 9 du règlement général de police (RGP), la Municipalité édicte les dispositions réglementaires qui sont nécessaires à l'exécution dudit règlement. Elle établit les tarifs, taxes et émoluments, notamment pour les autorisations prévues par le RGP. L'art. 117, quant à lui, stipule que la Municipalité arrête les taxes en lien avec les établissements soumis à la LADB. En se fondant sur cet article, la Municipalité a adopté les documents intitulés « Règlement municipal sur les établissements et les manifestations » et « Tarif municipal relatif aux émoluments administratifs de police du commerce » qui fixent le tarif des émoluments de surveillance de base, les frais supplémentaires d'intervention ainsi que les autres émoluments perçus. En outre, la Municipalité a adopté le document intitulé « Tarif municipal relatif aux avancements et aux prolongations des horaires d'ouverture des établissements et des manifestations » qui prévoit le tarif des taxes pour prolongation des heures d'ouverture. Compte tenu que la fixation des tarifs a été déléguée à la Municipalité dans une base légale formelle, le principe de légalité s'avère être globalement respecté. Toutefois, l'objet des contributions causales pourrait être davantage explicité dans le RGP afin de se conformer aux exigences mises en exergue par la jurisprudence.

La Cour des comptes constate que le document intitulé « Tarif municipal relatif aux émoluments administratifs de police du commerce » prévoit le prélèvement d'un émolument de surveillance de base annuel de CHF 350 auprès des débits de boissons alcooliques à l'emporter. Depuis 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 et ne sont, par conséquent, plus soumis à un émolument de CHF 350. Le cadre normatif de la Commune doit donc être mis à jour. La Cour des comptes relève néanmoins que cet émolument de CHF 350 n'est plus prélevé par l'administration communale.

Finalement, en ce qui concerne l'occupation du domaine public, l'art. 82 du RGP stipule qu'une autorisation préalable de la Municipalité ou de la direction municipale désignée est nécessaire. Le RGP prévoit également que la Municipalité établit les taxes et émoluments pour les autorisations énumérées. La taxe pour occupation du domaine public est fixée au chapitre 4 du document « Règlement et tarif municipal d'occupation du domaine public en matière de police du commerce ». Le principe de légalité est par conséquent respecté.

3.3.4. ADÉQUATION DES TAXES ET ÉMOLUMENTS À LAUSANNE ?

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

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

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

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

Finalement, le principe de légalité est globalement respecté. L'objet des contributions causales prévues par la Municipalité pourrait toutefois être davantage explicité dans le règlement général de police. A titre d'exemple, ce dernier ne mentionne pas expressément les émoluments de surveillance, contrairement aux exigences fixées par la jurisprudence.

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 cet 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 9 ci-dessous propose une vision synthétique de cette typologie en s'appuyant sur des exemples concrets :

Groupes de conflit d'intérêts	Illustrations
Apparent	Un membre de l'administration communale n'ayant aucun pouvoir décisionnel au sein du secteur en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB a un fils ou une fille exploitant un restaurant.
Potentiel	Une cadre de l'administration communale, responsable de la surveillance des établissements soumis à la LADB, a un fils exploitant un restaurant.
Réel	Un cadre de l'administration communale, responsable de la surveillance des établissements soumis à la LADB, est impliqué dans le contrôle du restaurant exploité par sa fille.

Tableau 9 : *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 fréquemment représentés au travers du modèle du triangle de la fraude (Cressey, 1953) (voir Figure 3).

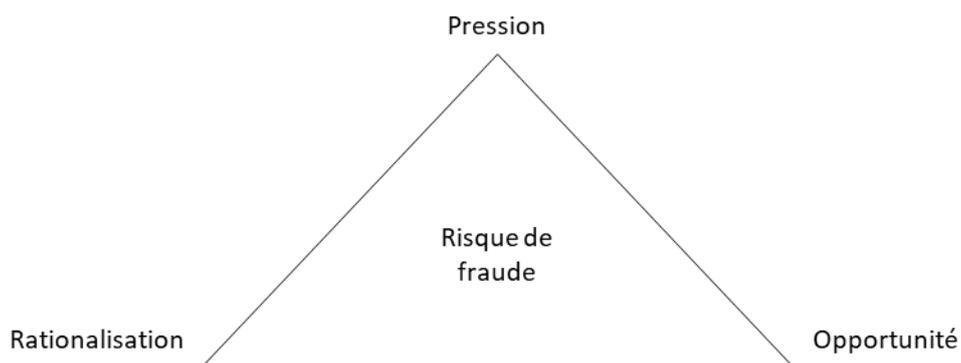


Figure 3 : *Triangle de la fraude*

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, quant à lui, concerne l'opportunité qu'une fraude puisse voir le jour, par exemple, en raison d'une faille dans les systèmes de contrôle interne. Cette faille peut notamment prendre la forme d'une absence de contrôle ou d'un contournement aisé des contrôles existants laissant présager aux personnes concernées que la probabilité d'être découvertes est faible. Un niveau d'opportunité élevé engendre un risque de fraude accru. Finalement, le dernier facteur du modèle est la rationalisation. Les personnes ayant commis un acte frauduleux le rendent acceptable, à leurs yeux, au travers d'un processus de justification. Elles se considèrent, par exemple, comme victime d'un concours de circonstances, ce qui écarte leur responsabilité morale. Dans certains cas de fraude, elles peuvent également considérer qu'elles compensent une situation d'injustice telle qu'un salaire insuffisant.

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

La gestion des conflits d'intérêts peut s'appuyer sur une large palette de mesures visant 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 employé-e-s, 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 les personnes faisant face à des pressions financières importantes. En outre, les agents publics pourraient être obligés de déclarer leurs intérêts privés. Cette déclaration permettrait notamment de vérifier que les 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 l'implication, à titre privé, de collaborateur-trice-s dans des établissements soumis à la LADB, par exemple, la tenue de la buvette d'une association sportive à titre bénévole.

Dans une perspective plus large, bien que l'OCDE suggère qu'un meilleur encadrement des conflits d'intérêts puisse être, dans certain cas, souhaité, 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 LAUSANNE 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 leurs employé-e-s sont particulièrement exposés au risque de conflits d'intérêts.

Au sein de l'administration lausannoise, ce risque est encadré par une série de normes. Plus précisément, le règlement pour le personnel de l'administration communale (RPAC) prévoit que les collaborateur-trice-s doivent accomplir leur travail en personne avec diligence et fidélité (art. 10 al. 1, RPAC). Elles ou ils doivent également, en toutes circonstances, agir conformément aux intérêts de la Commune, ainsi que s'abstenir de tout ce qui pourrait lui causer perte ou dommage (art. 22 al. 1, RPAC). Par son attitude, le personnel de la ville doit se montrer digne de considération (art. 22 al. 1,

RPAC). Il doit également se montrer digne de sa situation officielle (ibid.). 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 pour le personnel qui énonce qu'il est interdit aux collaborateur-trice-s de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre des dons ou d'autres avantages directement ou indirectement liés à l'exercice de leurs fonctions, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers (art. 23b al. 1, RPAC). Néanmoins, les avantages de faible importance conformes aux « usages sociaux » ne constituent pas des dons ou autres avantages (art. 23b al. 2, RPAC). Les employé-e-s examinent avec leurs supérieurs si l'avantage peut être accepté ou non (art. 23b al. 3, RPAC).

Activités accessoires

Le règlement pour le personnel énonce que les collaborateur-trice-s ne peuvent pas avoir une occupation accessoire préjudiciable à l'accomplissement de leurs devoirs de service ou inconciliable avec leurs fonctions (art. 19 al. 1, RPAC). Dans l'éventualité d'une activité accessoire, l'employé-e doit demander préalablement l'autorisation à la Municipalité (art. 19 al. 2, RPAC). Toutefois, malgré les obligations en lien avec une activité accessoire, cette notion n'est pas clairement définie dans le cadre normatif. A titre d'exemple, il n'est pas précisé si les activités non rémunérées sont considérées comme des activités accessoires.

Charges publiques

Proche de la thématique des activités accessoires, l'acceptation de charges publiques est également encadrée par le règlement pour le personnel. Ainsi, avant d'accepter une charge publique non obligatoire, l'employé-e concerné-e doit aviser la Municipalité qui ne peut s'y opposer que pour des motifs tenant à la bonne marche du service (art. 20 al. 1, RPAC). Les cadres de l'administration ont l'interdiction de siéger au conseil communal (art. 20 al. 2, RPAC).

Secret de fonction

Les collaborateur-trice-s doivent formellement garder le secret de fonction (art. 24 al. 1, RPAC). Cette obligation subsiste après la cessation de leurs activités communales (art. 24 al. 2, RPAC).

Sanctions

Le règlement pour le personnel traite des peines disciplinaires pouvant être prononcées à l'encontre des collaborateur-trice-s n'ayant pas respecté leurs différentes obligations. Lorsque la bonne marche de l'administration l'exige, la Municipalité peut, par mesure préventive, ordonner à une personne de suspendre immédiatement son activité (art. 67 al. 1, RPAC). Si la suspension est motivée par une faute grave, elle peut être accompagnée de la suppression totale ou partielle du traitement (art. 67 al. 2, RPAC). La Municipalité peut également, en tout temps, licencier un-e employé-e pour de justes motifs (art. 70 al. 2, RPAC). Cette notion de justes motifs désigne toutes les circonstances qui font que, selon les règles de la bonne foi, la poursuite des rapports de service ne peut être exigée (art. 70 al. 2, RPAC). Hormis les cas où un licenciement immédiat s'impose, le licenciement doit être précédé

d'une mise en demeure formelle écrite, assortie d'une menace de licenciement (art. 71bis lit. b al. 1, RPAC). Selon les circonstances, cette mise en demeure peut être répétée à plusieurs reprises (art. 71bis lit. b al. 3, RPAC). Si l'employé-e ne remédie pas à la situation dans le délai imparti, la Municipalité peut alors mettre fin à son contrat de travail (art. 71ter lit. c al. 1, RPAC). Si la nature des justes motifs le permet, la Municipalité peut également ordonner, à la place du licenciement, le déplacement de la personne dans une autre fonction en rapport avec ses capacités (art. 72, RPAC).

Sur le plan de la responsabilité civile, les collaborateur-trice-s ne répondent envers la Commune que du dommage qui lui est causé intentionnellement, par négligence ou par imprudence grave (art. 26 al. 1, RPAC). En outre, les dispositions de la loi vaudoise sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA) sont applicables en cas de dommage causé à un tiers par un-e employé-e dans l'exercice de ses fonctions (art. 26 al. 2, RPAC). Cette dernière énonce que les collaborateur-trice-s qui, illicitement ou par une violation des devoirs de service, causent un dommage à une corporation communale sont tenu-e-s de réparation, si elles ou ils ont agi intentionnellement, par négligence ou par imprudence graves. Compte tenu du fait que les corporations communales répondent du dommage que leurs employé-e-s causent à des tiers de manière illicite, elles ont le droit de recourir contre leurs agent-e-s concerné-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. Les dispositions du code des obligations relatives aux obligations résultant d'actes illicite sont, au surplus, applicables par analogie à titre de droit cantonal.

Sur le plan pénal, le règlement pour le personnel de l'administration communale ne prévoit rien de manière explicite. Toutefois, dans le cadre de la thématiques des dons et des autres avantages, l'article 322quater du Code pénal suisse prévoit que celle ou celui qui, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert-e, traducteur-trice ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu, en sa faveur ou en celle d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. L'article 322sexies du Code pénal suisse prévoit, quant à lui, que quiconque, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert-e, traducteur-trice ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, sollicite, se fait promettre ou accepte un avantage indu, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, pour accomplir les devoirs de sa charge est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

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

Les collaborateur-trice-s de l'administration lausannoise sont chargé-e-s de la surveillance des établissements soumis à la LADB dans une commune dont le nombre d'habitants et la surface d'habitat et d'infrastructure sont importants au sein du canton de Vaud. Par conséquent, le risque de conflits d'intérêts est relativement limité.

Sur le plan opérationnel, en marge des nombreuses normes édictées, la Commune gère, en partie, ces risques de manière informelle. Par exemple, les collaborateur-trice-s se récusent 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 au personnel communal de se familiariser avec la problématique des conflits d'intérêts. En effet, une meilleure sensibilisation permettrait de s'assurer que chaque membre du personnel prenne, sur une base volontaire, des mesures telles que la récusation lorsque cela s'avère nécessaire.

Concernant les dons et les autres avantages, le cadre normatif de la Commune interdit formellement de solliciter ou de se faire promettre, pour soi ou pour autrui, en raison de ses fonctions, des dons, des cadeaux, des pourboires ou d'autres avantages et d'accepter ceux qui ne seraient pas conformes aux usages sociaux. Cette notion d'« usages sociaux » n'étant pas directement définie dans le règlement pour le personnel de l'administration communale, c'est dans la directive municipale d'application de l'article 100a de la loi sur les communes qu'un seuil de CHF 300 est articulé. Néanmoins ce seuil ne s'applique qu'aux membres de la Municipalité. Ainsi, en ne définissant pas pour l'ensemble des collaborateur-trice-s la notion d'« usages sociaux », la Commune ne s'assure pas d'une application uniforme des restrictions en lien avec les dons et les avantages. Plus généralement, l'acceptation de dons et avantages en argent, quels que soient leurs montants, peut engendrer un risque d'image pour les collectivités compte tenu de l'existence de conflits d'intérêts apparents. Dès lors, il devrait être interdit aux collaborateur-trice-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 engendreraient un risque de conflit d'intérêts apparent quels que soit leurs montants.

Dans le cadre de la thématique des activités accessoires, la Commune pourrait délimiter plus précisément la notion d'« accessoire ». Elle pourrait notamment mentionner de manière plus explicite si ces dernières concernent, par exemple, les activités rémunérées et non rémunérées.

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 les collaborateur-trice-s peuvent se référer dans le cadre de leurs 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.

3.4.4. GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS À LAUSANNE ?

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

La gestion des conflits d'intérêts est régulée par une série de normes applicables à l'ensemble du personnel de l'administration communale. Dans le cadre des contrôles aléatoires réalisés dans les établissements soumis à la LADB, ce risque est principalement géré de manière informelle. La situation est toutefois différente dans le cadre des procédures administratives, ces dernières étant encadrées par une loi spécifique (LPA-VD) prévoyant notamment la récusation des collaborateur-trice-s impliqué-e-s dans un conflit d'intérêts.

La gestion des conflits d'intérêts présente des marges d'amélioration. A titre d'exemple, les règles internes de la Commune permettent aux collaborateur-trice-s d'accepter des dons et autres avantages conformes aux usages sociaux, notamment de la part des responsables d'établissements soumis à la LADB. Cette notion d'« usages sociaux » n'étant pas définie pour l'ensemble des collaborateur-trice-s, les employé-e-s doivent l'interpréter. Cette situation engendre un risque de corruption qui se traduit par un risque d'image pour la Commune. La notion d'« activités accessoires » nécessite, elle aussi, d'être explicitée. En outre, les normes en vigueur ne prévoient pas l'obligation de se récuser en cas d'implication dans un conflit d'intérêts, à l'exception des cas impliquant une mesure administrative. La sensibilisation 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 traite des informations transmises par la commune de Lausanne 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 dialogues 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 LAUSANNE

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. 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 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 l'étendue et la profondeur 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 tenus par l'administration communale (voir partie 3.2.2.3), il est apparu que pour les 22 rapports de dénonciation dressés par le Corps de police (BVNPB et PS), pour la période 2015-2019, des copies ont été transmises à la PCC, conformément à l'art. 47 al. 3 LADB. Des copies ont également été transmises au BEC, suggérant une bonne diffusion de l'information.

Le cadre normatif exige également que les sentences municipales soient communiquées par l'administration lausannoise 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 que chacune des 20 ordonnances pénales notifiées par la Commission de police a été communiquée à la PCC. Dès lors, cette dernière bénéficie des informations nécessaires pour mener à bien sa mission.

Dans le cadre de ses activités, la commune de Lausanne est chargée d'informer la PCC de toute délivrance d'autorisation pour diffusion de musique. 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 d'un formulaire de demande de diffusion de musique.

En ce qui concerne les procédures administratives, la Commune a engagé des procédures administratives contre quatre établissements de jour compris dans l'échantillon (voir partie 3.2.2.4). La Cour des comptes constate que la Commune n'a pas systématiquement transmis une copie des décisions à la PCC. Il s'agit plus précisément de refus temporaires d'octroi des prolongations d'horaires pour non-paiement des taxes liées, information jugée néanmoins pertinente par la PCC pour mener à bien sa mission de supervision du système de licence.

La Cour des comptes relève finalement que le BEC transmet à la PCC une copie de toute correspondance qu'il échange avec les établissements sis sur le territoire communal. Les transmissions du BEC à la PCC sont toujours accompagnées d'une note résumant la situation de l'établissement, un rappel des précédentes interventions et, lorsque cela s'avère nécessaire, une suggestion sur ce qui semble être utile ou opportun d'envisager auprès de l'établissement.

3.5.3. L'ANALYSE DES MÉCANISMES DE COORDINATION ENTRE LA COMMUNE 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. Il n'existe ainsi pas d'instruments de gouvernance tels que des plateformes d'échanges ou des partenariats impliquant la PCC et la commune de Lausanne. Seuls les canaux de communication usuels (e-mail, courrier et téléphone) sont utilisés. Cette situation se reflète dans la quantité relativement restreinte d'informations transmises par Lausanne à la PCC. A titre d'exemple, la PCC ne dispose d'aucune information sur l'étendue et la profondeur des contrôles effectivement réalisés auprès des établissements soumis à la LADB. Cette situation peut s'avérer problématique compte tenu que la PCC est notamment en charge du retrait des licences. Du point de vue de la Commune, l'absence

d'instruments de gouvernance impliquant les différents niveaux institutionnels rend également difficile l'obtention d'informations 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 LAUSANNE À LA PCC ?

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

La commune de Lausanne 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, il est apparu que la Commune transmet systématiquement à la PCC l'ensemble des informations portant sur des infractions au règlement de police communal (RGP), à l'exception des refus temporaires d'octroi de prolongation d'horaires pour non-paiement des taxes liées.

Plus généralement, en ce qui concerne les activités de surveillance déployées, l'administration communale ne produit pas l'ensemble des informations nécessaires à l'évaluation de sa performance. Ces informations sont pourtant considérées comme importantes par la PCC dans le cadre de sa mission de supervision du système de licence.

3.6. LE SOUTIEN FOURNI PAR LA PCC À LA COMMUNE

Cette dernière section du chapitre 3 examine le soutien fourni par l'administration cantonale, au travers de la PCC, à la commune de Lausanne.

Remarque importante

Bien qu'elle concerne principalement la PCC, cette 6^{ème} section est présentée dans ce rapport car les informations qu'elle comporte peuvent s'avérer utiles pour l'administration lausannoise, 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 commune de Lausanne doit bénéficier de capacités administratives, institutionnelles et stratégiques adéquates (OCDE, 2019). 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, mettre en œuvre des politiques publiques, notamment en collaborant avec d'autres administrations (horizontalement ou verticalement), être apte à évaluer ses propres services. Les capacités institutionnelles signifient qu'une collectivité publique dispose d'institutions efficaces en matière législative et exécutive. Les capacités stratégiques concernent finalement la fixation d'objectifs stratégiques dans le domaine social, politique et économique et le fait de disposer des moyens administratifs et institutionnels d'atteindre ces objectifs dans les délais annoncés.

Une étude menée en 2015 par l'OCDE (2019) relève que les petites communes tendent à ne pas bénéficier des ressources nécessaires pour réaliser leurs missions. 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 que le canton devrait 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 le soutien qu'elle offre aux collectivités locales, ces dernières années. Elle met notamment à disposition des administrations (inter-)communales divers documents formalisés. Elle propose, en outre, des formations et un support technique permettant aux communes de bénéficier de conseils juridiques en lien avec l'application de la LADB.

En ce qui concerne les documents formalisés, la PCC met à disposition de Lausanne des directives et aide-mémoires. Ces documents permettent au personnel communal 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 proposer 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. 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. 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 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 locales de connaître, avec plus de précision, la situation des différents établissements d'hébergement et de restauration.

Le soutien aux activités de surveillance déployées par les collectivités locales est également assuré par le biais de formations. Les inspecteurs de la PCC proposent une formation d'une journée portant sur les conditions d'exploitation des établissements. Cette formation, similaire à celle proposée dans le cadre du certificat cantonal d'aptitudes, décrit plus précisément la LADB, le système de licences d'établissements et de permis temporaires ainsi que les différentes catégories de licences. Elle présente également le processus de demande ainsi que le registre central des licences. 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 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 finalement une vue d'ensemble des mesures administratives que la PCC peut entreprendre en cas d'infraction commise par un titulaire de licence. Aucun-e collaborateur-trice en charge de la surveillance des activités d'hébergement et de restauration dans la commune de Lausanne n'a bénéficié d'une formation de ce type.

En marge des formations proposées, la PCC met à disposition des communes ses compétences juridiques. Les employé-e-s des administrations 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 LA COMMUNE

En ce qui concerne la surveillance des établissements soumis à la LADB, le renforcement des capacités administratives, institutionnelles et stratégiques au sein de la commune de Lausanne 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 personnes 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'administration communale.

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

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 pourrait être mise en place afin que les communes 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 LAUSANNE ?

La PCC fournit un support insuffisant à la commune de Lausanne pour que cette dernière accomplisse sa mission de surveillance de manière appropriée.

La PCC offre un soutien aux collaborateur-trice-s de l'administration lausannoise en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB. Ce soutien prend la forme d'un partage de documents formalisant notamment les différents contrôles à effectuer. Toutefois, les documents mis à disposition de l'ensemble des communes par la PCC ne sont 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 publiques locales. Le personnel de l'administration lausannoise n'a cependant bénéficié d'aucune de ces formations. Toutefois, les échanges d'informations entre le BEC et la PCC sont très fréquents, notamment en raison du nombre important de dossiers traités.

En outre, la PCC fournit un support technique aux communes qui peuvent lui demander des conseils juridiques. Ces derniers ne sont pas inventoriés et, par conséquent, ne sont pas mis à disposition de l'ensemble des 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 publiques locales.

4. LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La surveillance des établissements soumis à la LADB sis sur le territoire lausannois n'atteint que partiellement ses objectifs. L'administration communale 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 communale de mettre en lumière ses principales marges d'amélioration, mais également les points forts sur lesquels elle peut capitaliser.

Compte tenu du fait que ce rapport s'inscrit dans une série de publications sur la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, les constats et les recommandations concernant la PCC sont présentés de manière consolidée dans le rapport adressé à cette dernière.

4.1. LE CADRE NORMATIF : CONFORMITÉ ET ALLOCATION DES RESPONSABILITÉS

La Cour des comptes n'a formulé ni constat ni recommandation adressés à la commune de Lausanne pour la section 3.1 du rapport.

4.2. LE PILOTAGE DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

La Cour des comptes a formulé quatre constats et recommandations adressés à la commune de Lausanne pour la section 3.2 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constat n° 1		
Il n'existe pas de planification formalisée en lien avec le contrôle des établissements en exploitation. Par conséquent, il n'existe pas d'objectif de contrôle préalablement fixé. En raison du taux élevé de rotation des titulaires de licence, une partie des établissements sont néanmoins contrôlés lors de l'octroi de la nouvelle licence.		
Recommandation n° 1		
La Cour des comptes recommande à la Municipalité de Lausanne de mettre en place une planification formalisée en lien avec le contrôle des établissements en exploitation.		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		
Voir réponse de la Municipalité de Lausanne au chapitre 5		

Constat n° 2		
<p>Bien que l'administration communale documente de manière détaillée l'historique de chaque établissement, la Cour des comptes constate que les informations à disposition de la Municipalité, à qui incombe la responsabilité de surveiller les établissements soumis à la LADB, ne permettent pas d'avoir une vision consolidée et exhaustive des activités de surveillance effectivement déployées. A titre d'exemple, les contrôles n'ayant décelés aucune infraction ne sont pas systématiquement inventoriés.</p>		
Recommandation n° 2		
<p>Compte tenu que la commune de Lausanne compte plus de 600 établissements, la Cour des comptes recommande à la Municipalité de mettre en place un système d'information permettant de recenser les activités de surveillance déployées pendant l'année. Ce système pourrait notamment comprendre, pour chaque établissement sis sur le territoire communal, les contrôles qui y sont planifiés, puis effectués.</p> <p>En outre, ce système devrait permettre d'identifier les établissements ayant donné lieu à un avertissement ou une sanction.</p>		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

Constat n° 3		
<p>La Cour des comptes constate qu'en raison d'une absence de planification, la Municipalité ne pilote pas la surveillance des établissements soumis à la LADB en fonction d'objectifs opérationnalisés et préalablement définis. En d'autres termes, la performance des activités déployées par son administration n'est pas mesurée.</p>		
Recommandation n° 3		
<p>La Cour des comptes recommande à la Municipalité de Lausanne de mesurer le travail réalisé par son administration en fonction des objectifs de contrôles qui devraient être établis lors de la planification annuelle.</p>		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

Constat n° 4

Seules les sanctions découlant d'une prolongation non autorisée des heures d'ouverture sont explicitement prévues. 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 est déterminé de manière subjective, compte tenu qu'il n'existe pas de principes formalisés et suffisamment précis encadrant la pratique. Cette situation qui reflète la volonté de la Municipalité de pouvoir faire une appréciation et une pesée des intérêts engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements sis sur le territoire communal. En raison de l'absence de vision consolidée (voir Constat n°2), il n'est pas possible de s'assurer périodiquement que ce risque ne s'est pas matérialisé.

Recommandation n° 4

La Cour des comptes recommande à la Municipalité de Lausanne de formaliser 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 au droit cantonal dans l'attente de l'existence 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) :

Voir réponse de la Municipalité de Lausanne au chapitre 5

4.3. LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

La Cour des comptes a formulé un constat et une recommandation adressés à la commune de Lausanne 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), la Municipalité ne s'est pas assurée que le coût des tâches réalisées en matière de surveillance des établissements corresponde aux revenus générés.

Recommandation n° 5		
La Cour des comptes recommande à la Municipalité de Lausanne 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 <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

4.4. LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

La Cour des comptes a formulé un constat et deux recommandations adressés à la commune de Lausanne 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 communal comprend de nombreuses dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Toutefois, ces dispositions présentent des marges d'amélioration. Une obligation de récusation formelle en cas d'implication dans un conflit d'intérêts devrait notamment être prévue.		
Sur le plan opérationnel, les employé-e-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 à la Municipalité de Lausanne de revoir les normes actuellement en vigueur en matière de gestion du risque de conflits d'intérêts et de compléter ces normes, par exemple au travers de principes directeurs. La gestion de ce risque, dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, 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 <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

Recommandation n° 6b		
La Cour des comptes recommande que le personnel de la Commune 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 <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

4.5. LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA PCC

La Cour des comptes a formulé un constat et une recommandation adressés à la commune de Lausanne 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 mesures administratives prises par la commune de Lausanne à l'encontre des établissements.		
Recommandation n° 7		
La Cour des comptes recommande à la Municipalité de Lausanne de communiquer à la PCC l'ensemble des informations prévues par le cadre légal et plus particulièrement les mesures administratives temporaires.		
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 <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		
Voir réponse de la Municipalité de Lausanne au chapitre 5		

4.6. LE SOUTIEN FOURNI PAR LA PCC À LA COMMUNE

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

5. LA RÉPONSE DE L'ENTITÉ AUDITÉE



Ville de Lausanne

Municipalité

case postale 6904 – 1002 Lausanne

Cour des comptes du Canton de Vaud
M. le Président Guy-Philippe Bolay
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

dossier traité par SE/ECO
notre réf. E.2/2020/14 – ec/sm
votre réf.

Lausanne, le 3 décembre 2020

Surveillance des établissements d'hébergement et de restauration – projet de rapport

Monsieur le Président,

Donnant suite à votre avis du 28 octobre 2020, la Municipalité se détermine comme il suit au sujet de votre projet de rapport et de vos recommandations concernant la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration.

En préambule, la Municipalité souhaite rappeler que les règles issues de la loi sur les auberges les débits de boissons (LADB) demeurent des règles à mettre impérativement en perspective avec le contexte économique et social d'une commune de près de 150'000 habitants. A cet égard, une étude transversale telle que menée par votre autorité auprès des différentes entités de surveillance du Canton ne peut totalement se détacher de telles contraintes. Dans le domaine des établissements publics, l'appréciation et la pertinence des contrôles doivent être articulés en fonction d'objectifs qui ne peuvent être les mêmes dans une ville centre, destinée à l'accueil du tourisme, qui compte des hautes écoles et une population estudiantine importante, ainsi qu'un nombre important d'établissements induisant inévitablement une concurrence acérée entre les différents exploitants.

La Municipalité tient également à relever que la LADB, qui avait déjà été difficilement mise en œuvre en 2002, puis modifiée après un nombre certain de débats en 2013, comprend aujourd'hui quelques rides et archaïsmes. S'il n'est pas prévu pour le moment de rouvrir un chantier législatif à son sujet, il semble légitime, dans votre analyse, de tenir compte du fait que la Municipalité a souhaité que ses services orientent leurs contrôles sur des thèmes en lien avec la réalité de fait et sociale actuelle issue d'un contexte urbain, telle qu'elle résulte des constats effectués sur le terrain. La Municipalité doit également tenir compte des ressources effectivement à disposition pour mener ces contrôles. Lausanne réunit en effet plus du quart des établissements du Canton et pas les plus aisés à surveiller.

C'est pourquoi, les objectifs fixés par la Municipalité à ses services en charge de la surveillance des établissements à Lausanne, soit principalement le Service de l'économie et le Corps de police, mais aussi l'Observatoire de la sécurité, ont été définis en fonction de ces impératifs, et non sur la base d'un listing arithmétique établi sur la liste des infractions énumérées par la seule LADB et de l'ordonnance sur l'indication des prix (OIP). Certains contrôles revêtent en effet un aspect indubitablement tracassier et sans apporter une réelle valeur ajoutée aux conditions d'exploitation d'un établissement.

Dès lors, les contrôles ont logiquement portés sur les axes principaux et nécessaires, à savoir :

- tous les thèmes en lien avec la sécurité et la pacification de la vie de nuit (concept de sécurité dans les établissements de nuit ou de jour assimilé, formation du personnel de sécurité des établissements de nuit, mise en œuvre des correspondants de nuit pour la prise en charge des noctambules, etc.) ;
- les aspects de tranquillité publique et relatifs à l'équilibre à trouver entre les intérêts divergents des personnes souhaitant se divertir et le voisinage ;
- les règles relatives à la consommation d'alcool ;
- tous ce qui relève de la protection des mineurs.

En parallèle, il a été jugé nécessaire d'accompagner les exploitants dans leurs démarches administratives pour leur permettre d'adapter leurs structures et concepts d'exploitation, leurs locaux et terrasses. Il apparaît préférable de permettre à la profession d'anticiper des investissements à faire afin de répondre aux exigences légales, afin d'éviter les éventuels problèmes qui ne pourraient être constatés que trop tardivement à l'occasion de contrôles. C'est en particulier le travail administratif que mène le Service de l'économie découlant de l'application de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction (LATC), et de la délivrance des permis de construire nécessaires selon l'article 103 de cette loi car ces exigences sont applicables par renvoi de l'article 43 LADB.

Cela étant, la Municipalité se détermine comme il suit s'agissant des recommandations émises par la Cour des comptes.

Constat n° 1

Il n'existe pas de planification formalisée en lien avec le contrôle des établissements en exploitation. Par conséquent, il n'existe pas d'objectif de contrôle préalablement fixé. En raison du taux élevé de rotation des titulaires de licence, une partie des établissements sont néanmoins contrôlés lors de l'octroi de la nouvelle licence.

Recommandation n° 1

La Cour des comptes recommande à la Municipalité de mettre en place une planification formalisée en lien avec le contrôle des établissements en exploitation.

Position de l'audité

La recommandation peut être acceptée par la Municipalité sur le plan strictement formel de pure statistique du nombre de contrôles. Elle réfute cependant le fait que les objectifs de contrôle ne soient pas préalablement fixés, pour les motifs expliqués en préambule et ci-dessous sous recommandation n° 2.

Constat n° 2

Bien que l'administration communale documente de manière détaillée l'historique de chaque établissement, la Cour des comptes constate que les informations à disposition de la Municipalité, à qui incombe la responsabilité de surveiller les établissements soumis à la LADB, ne permettent pas d'avoir une vision consolidée et exhaustive des activités de surveillance effectivement déployées. A titre d'exemple, les contrôles n'ayant décelé aucune infraction ne sont pas systématiquement inventoriés.

Recommandation n° 2

Compte tenu que la Commune de Lausanne compte plus de 600 établissements, la Cour des comptes recommande à la Municipalité de mettre en place un système d'information permettant de recenser les activités de surveillance déployées durant l'année. Ce système pourrait notamment comprendre, pour chaque établissement sis sur le territoire communal, 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'audit

La recommandation est acceptée par la Municipalité. Elle rappelle toutefois ce qu'elle a expliqué en préambule. Elle estime avoir une vision claire de la situation relative aux établissements exploités à Lausanne et avoir défini les objectifs nécessaires. Elle considère que ceux-ci sont suffisamment contrôlés par ses services. C'est une question purement statistique comme expliqué dans le cadre de la recommandation n° 1.

La situation des établissements est en effet examinée par les services communaux dans huit cas au moins et qu'à cette occasion, l'exploitant doit obligatoirement se pencher sur les règles légales qu'il lui appartient de respecter. Il s'agit en particulier des cas suivants :

- une procédure de permis de construire (travaux intérieurs et/ou extérieurs, création ou agrandissement de terrasse) ou de travaux à réaliser dans l'établissement ;
- une demande de renseignements de la part du tenancier ou d'un éventuel repreneur ;
- une plainte d'un usager ou du voisinage ;
- une délation « contrôle social », issue de la clientèle ou d'un concurrent ;
- un changement de licence (de catégorie et/ou de titulaire) ;
- de contrôles aléatoires de la Brigade de la vie nocturne et prévention du bruit (BVNPB) et de l'inspecteur du Bureau des établissements et des commerces (BEC) ;
- d'une demande de manifestation selon l'article 43 LADB ;
- d'informations transmises par le Corps de police ou, cas échéant, d'un autre service.

A relever encore que la BVNPB contrôle de manière systématique au moins une fois par année tous les établissements de nuit ainsi que tous les établissements de jour de type « festif ».

Aussi, il n'y a qu'un très petit nombre d'établissements de jour, de type « assis et calme » (par ex. un tea-room de quartier), ne générant aucune nuisance qui ne sont pas contrôlés, et cela pour autant que rien ne change dans leur exploitation.

Enfin, il est facile de savoir, informatiquement ou dans le dossier, si un établissement a déjà eu un avertissement, une dénonciation ou une autre sanction.

Constat n° 3

La Cour des comptes constate qu'en raison d'une absence de planification, la Municipalité ne pilote pas la surveillance des établissements soumis à la LADB en fonction d'objectifs opérationnalisés et préalablement définis. En d'autres termes, la performance de son administration n'est pas mesurée.

Recommandation n° 3

La Cour des comptes recommande à la Municipalité de Lausanne de mesurer le travail réalisé par son administration en fonction des objectifs de contrôles qui devraient être établis lors de la planification annuelle.

Position de l'audité

La Municipalité accepte la recommandation avec les réserves ci-dessus mais n'en voit pas la réelle utilité, sauf à contrôler des établissements qui ne posent pas de problèmes.

Constat n° 4

Seules les sanctions découlant d'une prolongation non autorisée des heures d'ouverture sont explicitement prévues. 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 est déterminé de manière subjective, compte tenu qu'il n'existe pas de principes formalisés et suffisamment précis encadrant la pratique. Cette situation, qui reflète la volonté de la Municipalité de pouvoir faire une appréciation et une pesée des intérêts, engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements sis sur le territoire communal. En raison de l'absence de vision consolidée (cf. constat n° 2), il n'est pas possible de s'assurer périodiquement que ce risque n'est pas matérialisé.

Recommandation 4

La Cour des comptes recommande à la Municipalité de Lausanne de formaliser des principes directeurs permettant de déterminer le niveau de gravité pour tous les types d'infractions 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 au droit cantonal dans l'attente de l'existence d'une approche harmonisée au niveau du Canton.

Position de l'audité

La Municipalité n'accepte pas cette recommandation car elle ne tient pas compte du système juridique s'agissant des sanctions à donner suite aux infractions constatées dans le cadre de l'exploitation d'un établissement. Elle ne tient en outre pas compte des compétences confiées à dessein par l'ordre juridique vaudois à des autorités distinctes ni de ce qui relève effectivement des compétences confiées aux communes par la LADB.

Cette recommandation mélange en outre des notions différentes, à savoir les suites données administrativement lorsqu'une infraction est commise par exploitant et celles données sur le plan pénal.

Enfin, affirmer que, faute d'avoir défini préalablement le degré de gravité des infractions et les sanctions encourues, seule l'appréciation des employés en charge de la surveillance prévaut ne peut pas être accepté.

a) Sur le plan administratif, la seule sanction administrative proprement dite à disposition de l'autorité communale (pour Lausanne : la Municipalité, la Direction de la sécurité et de l'économie ou le Service de l'économie) est de restreindre les horaires d'un établissement. Elle n'a aucune possibilité d'agir sur la licence elle-même de celui-ci.

Les motifs pour prononcer une telle sanction administrative doivent donc être en lien avec des compétences laissées par le droit cantonal aux communes, à savoir pour ce qui est de la LADB et des questions d'ordre et de tranquillité publics. Une limitation d'horaire est en effet une mesure permettant d'atteindre une amélioration de nuisances sonores ou de comportements excessifs.

La Commune de Lausanne s'est dotée des bases légales ad hoc sur ces questions, par le règlement municipal sur les établissements et les manifestations (RME).

Pour les établissements de nuit (et les établissements de jour sous le coup d'une décision leur imposant un concept de sécurité et le recours à des agents de sécurité « cartés »), les directives municipales en matière de refus d'octroi des heures de prolongation pour les établissements de nuit du 13 février 2014 fixent le cadre et les niveaux de gravité ainsi que les sanctions potentiellement encourues s'agissant de leurs horaires.

Le système prévu permet d'atteindre l'objectif souhaité par votre Cour, tout en respectant également les règles de base du droit administratif en vigueur dans ce genre de situations, conformément à la loi sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) (base légale, doit d'être entendu, proportionnalité, etc.). Il est donc imposé à l'autorité communale de tenir compte de ces principes et de la situation de l'établissement fautif pour ce qu'elle est, en tenant compte de l'ensemble des circonstances (nombres de plaintes, fréquences des violations et récidives éventuelles, risque encouru par la clientèle, etc.). A titre d'exemple, une violation une fois de la capacité d'un établissement ne doit pas être appréciée de la même manière qu'un établissement systématiquement bondé au mépris de nombreux avertissements.

Etablir à l'avance un catalogue des sanctions en fonction de la gravité théorique d'une violation n'est donc pas conforme au droit car il ne permettra jamais de tenir compte correctement de toutes les circonstances d'une violation de la LADB.

Toutes les autres sanctions administratives possibles sont du seul ressort du Département cantonal, actuellement le département cantonal de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), tâche déléguée à la Police cantonale du commerce (PCC). Seule cette autorité peut en particulier retirer ou refuser d'octroyer une licence, interdire la vente d'alcool ou également imposer un horaire restreint.

Dans le cadre de son pouvoir de surveillance, cette autorité peut également, si elle le juge utile, intervenir directement auprès d'un établissement, si elle estime que la commune n'a pas agi dans le sens souhaité.

Enfin, il convient de rappeler qu'en pratique, il est rare que la sanction administrative soit rendue sans que l'autorité en charge de cette analyse ne tienne compte du sort donné à la même violation dans le cadre pénal. En général, la cause administrative est suspendue jusqu'à droit connu sur la dénonciation pénale.

Pour les infractions mineures, tant la Police cantonale du commerce que l'autorité communale lausannoise estiment le plus souvent que la sanction pénale (soit l'amende infligée par le juge pénal compétent) est une sanction suffisante.

b) Pour la même infraction, les exploitants sont également dénoncés aux autorités pénales compétentes, selon la nature de la violation commise (le plus souvent aux Préfectures, s'agissant d'une infraction au droit cantonal et à la Commission de police en cas de violation des horaires communaux). S'agissant des sanctions pénales, la législation applicable ne permet pas aux autorités pénales d'établir à l'avance un catalogue des amendes encourues, comme cela existe pour certaines infractions à la législation en matière de circulation routière. A l'instar des autorités amenées à prononcer des sanctions administratives, les autorités pénales doivent aussi tenir compte de toutes les circonstances du cas, ainsi que des circonstances personnelles du prévenu (ses récidives, sa capacité contributive par exemple) et d'en fixer la quotité de manière adaptée.

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), la Municipalité ne s'est pas assurée que le coût des tâches réalisées en matière de surveillance des établissements corresponde aux revenus générés.

Recommandation n° 5

La Cour des comptes recommande à la Municipalité de Lausanne de s'assurer périodiquement que sa politique de financement soit conforme aux principes légaux et de performance.

Position de l'audité

La Municipalité accepte cette recommandation et prend note que l'analyse de la Cour des comptes met en évidence une sous-facturation des activités en lien avec la surveillance des commerces, manifestations et séjours pour la Ville de Lausanne.

Constat n° 6

La Cour des comptes constate que le cadre normatif communal comprend de nombreuses dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Toutefois, ces dispositions présentent des marges d'amélioration. Une obligation de récusation formelle en cas d'implication dans un conflit d'intérêts devrait notamment être prévue.

Sur le plan opérationnel, les employé-e-s ne bénéficient d'aucune formation en lien avec cette thématique, ni d'aucun document récapitulatif permettant d'encadrer leurs activités.

Recommandation 6a

La Cour des comptes recommande à la Municipalité de Lausanne 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, dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, 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 Municipalité accepte cette recommandation, tout en rappelant que la LJPA prévoit tous les cas de récusation et complète déjà les nombreuses règles et instructions administratives internes à la Ville.

Recommandation 6b

La Cour des comptes recommande que le personnel de la Commune soit sensibilisé à la thématique des conflits d'intérêts, par exemple, au travers de formations.

Position de l'audité

La Municipalité accepte cette recommandation, tout en rappelant que la LJPA prévoit tous les cas de récusation et complète déjà les nombreuses règles et instructions administratives internes à la Ville.

Constat n° 7

La Cour des comptes constate que la PCC n'est pas systématiquement informée des mesures administratives prises par la Commune de Lausanne à l'encontre des établissements.

Recommandation n° 7

La Cour des comptes recommande à la Municipalité de Lausanne de communiquer à la PCC l'ensemble des informations prévues par le cadre légal.

Position de l'audité

La Municipalité conteste cette recommandation.

Tous les documents (informations, courriers, rapports, etc.) relevant de l'activité de surveillance exercée par la Commune sont transmis à la PCC et elle peut parfaitement effectuer son travail d'analyse. Tous ces documents sont en outre accompagnés d'une note explicative lui résumant la situation et les antécédents de l'établissement, lui indiquant en quoi a consisté l'intervention communale et en lui proposant une éventuelle mesure à prendre si elle l'estime nécessaire.

Une seule omission a été constatée par la Cour des comptes qui n'a en outre aucune conséquence sur la mission que la Police cantonale du commerce doit effectuer. Il y sera veillé à l'avenir ; cette omission ne permet cependant pas de poser une telle conclusion et une telle recommandation.

Espérant avoir ainsi utilement répondu à votre demande, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod



Le secrétaire
Simon Affolter



LES ANNEXES

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

ANNEXE I : DÉTAILS DES INFORMATIONS COLLECTÉES ET ANALYSÉES POUR L'AUDIT

Les éléments probants sur lesquels reposent les conclusions de l'audit ont été établis sur les bases suivantes :

➤ L'examen du cadre normatif fédéral, cantonal et communal

L'équipe d'audit s'est référée aux textes législatifs et réglementaires suivants afin d'évaluer la conformité légale et réglementaire du cadre normatif communal :

Au niveau fédéral

- Ordonnance fédérale sur l'indication des prix (OIP) du 11 décembre 1978 (état le 1^{er} janvier 2019) ;
- Loi fédérale sur l'alcool (LAlc) du 21 juin 1932 (état le 1^{er} janvier 2018) ;
- Convention collective de travail pour l'hôtellerie-restauration suisse (arrêté du Conseil fédéral étendant le champ d'application de la convention collective nationale de travail pour les hôtels, restaurants et cafés du 19 novembre 1998) ;
- Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) du 20 juin 2014 (état le 1^{er} mai 2017) ;
- Ordonnance fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs) du 16 décembre 2016 (état le 1^{er} mai 2018) ;
- Ordonnance fédérale sur le plan de contrôle national de la chaîne alimentaire et les objets usuels (OPCN) du 16 décembre 2016 (état le 1^{er} mai 2017) ;
- Guide des bonnes pratiques dans l'hôtellerie et la restauration (BPHR) validé le 21 septembre 2018 par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) ;
- Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) du 6 octobre 1995 (état le 1^{er} janvier 2007).

Au niveau cantonal

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

- Loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (LIFLP) du 23 juin 2009 (état le 15 septembre 2009) ;
- Règlement d'application de la loi du 23 juin 2009 sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (RLIFLP) du 1^{er} juillet 2009 (état le 1^{er} octobre 2010) ;
- Convention tripartite destinée à lutter contre le travail illicite dans le secteur des métiers de bouche et activités analogues ;
- Loi sur les contraventions (LContr) du 19 mai 2009 (état le 2 janvier 2011) ;
- Loi sur les procédés de réclame (LPR) du 6 décembre 1988 (état le 1^{er} juin 2013) ;
- Règlement d'application de la loi du 6 décembre 1988 sur les procédés de réclame (RLPR) du 31 janvier 1990 (état le 1^{er} juillet 2007).
- Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985 (état le 1^{er} juillet 2016) ;
- Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC) du 19 septembre 1986 (état le 1^{er} mars 2008) ;
- Loi sur la procédure administrative (LPA-VD) du 28 octobre 2008 (état le 1^{er} avril 2018).

Au niveau communal

- Règlement général de police de la commune de Lausanne du 27 novembre 2001 (état au 9 juillet 2015) ;
- Règlement municipal sur les établissements et les manifestations (RME) du 21 mars 2013 (état au 1er septembre 2015) ;
- Tarif municipal relatif aux émoluments administratifs de police du commerce du 13 février 2003 (état le 10 juillet 2007) ;
- Règlement et tarif municipal d'occupation du domaine public en matière de police du commerce du 11 mai 2006 (état le 1er janvier 2007) ;
- Tarif municipal relatif aux avancements et aux prolongations des horaires d'ouverture des établissements et des manifestations du 17 août 2011 (état le 1er juin 2013) ;
- Directives municipales en matière de refus d'octroi des heures de prolongations pour les établissements de nuit du 13 février 2014 ;
- Directive municipale relative à l'aménagement des terrasses du 1er juin 2019 ;
- Règlement pour la Municipalité de Lausanne du 14 décembre 1965 (état au 01.01.2018) ;
- Directive municipale d'application de l'art. 100a de la loi sur les communes (interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages) du 15 novembre 2018 (état au 15.11.2018) ;
- Règlement pour le personnel de l'administration communale du 11 octobre 1977 (état au 01.01.2017).

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

- Entretiens avec la cheffe de service du Service de l'économie de la Ville de Lausanne ;
- Entretiens avec la cheffe de bureau du Bureau des établissements et des commerces de la Ville de Lausanne ;
- 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 les préfets du district de Lausanne.
- **L'examen de la documentation du Bureau des établissements et des commerces de la Ville de Lausanne**
- Organigramme du Service de l'économie, état au 1^{er} octobre 2019 ;
 - Rapports de gestion du Service de l'économie pour les années 2011 à 2018 ;
 - Liste des établissements dont la Commune est propriétaire ;
 - Production de statistiques de la Brigade Vie Nocturne et Prévention du Bruit concernant les établissements de la Ville de Lausanne pour les années 2011 à 2018 ;
 - Descriptions de poste d'un-e gestionnaire de dossiers et d'un-e Inspecteur-trice du secteur établissements et commerces du Service de l'économie ;
 - Extraits des comptes 2011- 2018 de la commune de Lausanne.
- **L'examen de la documentation de la PCC**
- Extraits du registre informatique central des licences au sens de la LADB au 31 décembre des années 2011-2018 ;
 - Montant total des taxes d'exploitation sur les débits de boissons alcooliques à l'emporter pour les années 2016 à 2018 pour la commune de Lausanne.
- **L'examen d'un échantillon de dossiers d'établissements**
- Echantillon de 32 dossiers d'établissements au bénéfice d'une licence LADB.

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

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

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

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

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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

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

Conditions d'exploitation		Points de contrôle à effectuer par la Municipalité	Bases légales et réglementaires ou directives	
1. Licence d'établissement	1.1	Obligation de se pourvoir d'une licence (absence de licence/ validité de la licence)	Tout établissement exerçant des activités soumises à la LADB est-il au bénéfice d'une licence d'établissement valide?	art. 4, LADB art. 33, LADB art. 25 al. 1, RLADB
	1.2	Affichage de la licence	La licence est-elle affichée en évidence dans les locaux accessibles à la clientèle?	art. 42, RLADB
2. Conformité de la licence à l'exploitation	2.1	Conformité de la licence à l'exploitation	Les activités exercées dans l'établissement correspondent-elles à la catégorie de licence obtenue?	art. 11-20, LADB
3. Prêt ou location de licences/ Mise à disposition de locaux	3.1	Prêt ou location de la licence	Les personnes physiques responsables de l'établissement sont-elles les titulaires de l'autorisation d'exercer?	art. 4 al. 2, LADB art. 39, RLADB
	3.2	Mise à disposition d'une partie des locaux	Les établissements exploitent-ils leurs locaux conformément aux informations inscrites dans la licence (prêt/partage des locaux)?	art. 49, RLADB
4. Respect des conditions et charges	4.1	Conditions et charges	Lorsqu'une licence est assortie de conditions liées au permis de construire ou à des charges fixées d'entente entre le département et la commune, ces conditions et charges sont-elles respectées par les tenancier-ière-s?	art. 34 al. 1, LADB art. 25 al. 2, RLADB art. 35 al. 3, RLADB art. 53 al. 1, RLADB
5. Transformation/ changement d'affectation des locaux	5.1	Autorisation de travaux	Tous travaux exécutés dans des établissements ont-ils été autorisés (autorisations communales et cantonales)?	art. 58 al. 1, RLADB art. 44, LADB
	5.2	Autorisation pour l'exploitation de terrasses	L'installation et l'exploitation de terrasses ont-t-elles été autorisées par la PCC et par la Municipalité?	art. 44, LADB
6. Enseignes et procédés de réclame	6.1	Autorisation municipale	Les installations ou modifications du procédé de réclame (notamment enseignes) pour les établissements sont-elles préalablement autorisées par la Municipalité?	art. 42 al. 2, LADB art. 40, RLADB art. 6, LPR art. 1, RLPR
	6.2	Respect des exigences de la LPR	Les procédés de réclame respectent-ils les dispositions de la LPR et de son règlement d'application?	art. 11, LPR et art. 7, RLPR art. 4, LPR art. 5a, LPR art. 2, LEAE
	6.3	Entretien du procédé de réclame	Le procédé de réclame est-il bien entretenu?	art. 9, LPR
7. Exploitation	7.1	Horaire d'exploitation	Les horaires d'exploitation sont-ils respectés conformément au cadre normatif intercommunal?	art. 22 al. 1, LADB

	7.2	Conditions particulières en matière d'horaire d'exploitation	Les conditions particulières en matière d'horaire d'exploitation sont-elles respectées dans le but de protéger les riverains des nuisances sonores?	art. 22 al. 1, LADB
	7.3	Affichage des heures d'ouverture	Les heures d'ouverture habituelles sont-elles affichées à l'extérieur de l'établissement?	art. 22 al. 2, LADB
	7.4	Fermeture temporaire	Est-ce que les titulaires de licences ayant fermé temporairement ou périodiquement leurs établissements en ont informé la Municipalité préalablement?	art. 49, LADB
8. Capacité d'accueil des établissements	8.1	Capacité des locaux	La capacité maximale d'accueil des établissements (excl. terrasse) fixée dans les conditions d'exploitation de chaque licence délivrée est-elle respectée?	art. 37, RLADB
	8.2	Capacité de la terrasse	La capacité maximale d'accueil de la terrasse des établissements est-elle respectée?	art. 37, RLADB art. 38, RLADB
9. Musique	9.1	Autorisation municipale préalable	Les établissements diffusant de la musique ou effectuant des animations musicales (hors discothèque/night-club) sont-ils au bénéfice d'une autorisation municipale basée sur une étude acoustique agréée par la DGE?	art. 50, RLADB et 53, RLADB art. 53 al. 1, LADB Directive technique du 28 mars 2003 "Diffusion de musique dans les établissements"
	9.2	Contrôles du respect des conditions fixées pour l'autorisation	Toutes les mesures nécessaires pour garantir la protection de l'environnement et celles pour garantir l'ordre et la tranquillité publics sont-elles respectées par l'exploitant-e?	art. 54, RLADB art. 54a, RLADB art. 49, RLADB
	9.3	Evaluation des nuisances sonores en cas de transformation, modification de l'installation de sonorisation ou changement de type de licence	En cas de changement de type de licence, de transformation ou de modification de l'installation de sonorisation, est-ce que les titulaires ont procédé à une nouvelle évaluation des nuisances sonores au sens de la LPE ?	art. 49, RLADB Directive technique du 28 mars 2003 "Diffusion de musique dans les établissements"
	9.4	Musique sur les terrasses	L'interdiction de diffuser de la musique sur les terrasses est-elle respectée?	art. 53 al. 1, LADB art. 48a al. 1, RLADB
10. Interdiction de fumer	10.1	Interdiction de fumer	Est-ce que les exploitant-e-s mettent en œuvre l'interdiction de fumer dans les espaces intérieurs? La signalisation de l'interdiction de fumer est-elle affichée à l'entrée des locaux et dans l'établissement?	art. 60a al. 1 let. A, LADB art. 6 al. 1 let. a et b, LIFLP art. 10, RLIFLP

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

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