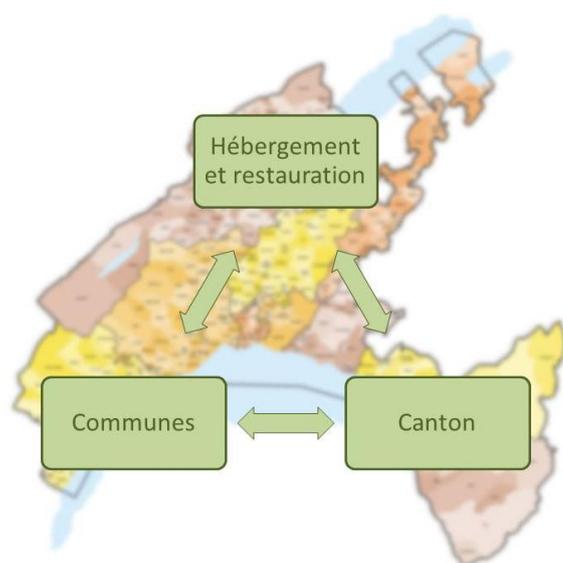


SURVEILLANCE DES ÉTABLISSEMENTS D'HÉBERGEMENT ET DE RESTAURATION

*La Police cantonale du commerce et
sa collaboration avec les instances communales*

RAPPORT D'AUDIT



Rapport n°66

du 22 décembre 2020

LE RÉSUMÉ

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

Les communes sont tenues de surveiller que les tenancier-ière-s exercent leurs activités conformément au cadre légal. La PCC, quant à elle, est tributaire des informations qui lui sont transmises par les communes pour pouvoir superviser le système de licences et 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 fonctionnaires au niveau communal, 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.).

Sur le plan communal, la Cour des comptes a analysé les normes encadrant la branche de l'hébergement et de la restauration. Elle a également évalué les processus et méthodes de travail des administrations, notamment au travers de l'examen d'échantillons de dossiers d'établissements. En outre, une analyse de la profondeur et de l'étendue des informations transmises par les instances communales à la PCC a été entreprise. Ces analyses font l'objet de rapports distincts proposant différentes pistes d'amélioration pour accroître la performance de l'action publique locale.

Au niveau cantonal, les analyses de la Cour des comptes ont également porté sur les processus et méthodes de travail de l'administration et, plus précisément, de la PCC. Elles ont notamment mis en lumière que les activités de coordination avec les instances communales n'étaient pas suffisamment planifiées et que le soutien offert à ces dernières pouvait être amélioré.

La Cour des comptes formule sept recommandations visant à améliorer le système de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration. Elle recommande tout d'abord à la PCC de renforcer le pilotage de ses activités de coordination avec les instances communales en planifiant des échanges périodiques et des contrôles par échantillonnage pour évaluer la performance des activités de surveillance déployées au niveau communal. Des recommandations portent également sur la politique de financement des activités de surveillance et la formalisation des différentes sanctions applicables à chaque type d'infraction. Dans une perspective plus large, la Cour des comptes recommande un renforcement des capacités d'actions de la PCC afin que cette dernière puisse mener à bien sa mission et accroître la performance globale de l'action publique.



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
1.2.3. Les contrôles à effectuer par les collectivités au niveau communal.....	12
1.3. La gouvernance multi-niveaux	17
2. Les objectifs et l'approche d'audit.....	19
2.1. Les objectifs et axes de l'audit.....	19
2.2. L'étendue de l'audit.....	22
2.3. L'approche d'audit.....	23
3. Les résultats de l'audit	25
3.1. Le pilotage du système de surveillance.....	25
3.1.1. La planification de la surveillance	25
3.1.2. Le déploiement des activités de surveillance	30
3.1.3. La mesure du travail réalisé	39
3.1.4. L'ajustement des activités de surveillance.....	40
3.1.5. La publication des informations relatives à la performance.....	40
3.1.6. Pilotage de la supervision par la PCC ?	41
3.2. Les contributions causales perçues.....	42
3.2.1. Le cadre normatif.....	42
3.2.2. Les émoluments et taxes perçus au niveau communal	43
3.2.3. Les émoluments et taxes perçus au niveau cantonal	44
3.2.4. L'analyse de la tarification des contributions causales au niveau cantonal	45
3.2.5. Adéquation des taxes et émoluments perçus au niveau cantonal ?	47
3.3. La gestion du risque de conflits d'intérêts	48
3.3.1. Les mécanismes de gestion du risque de conflits d'intérêts	49
3.3.2. L'encadrement des conflits d'intérêts au niveau communal.....	50

3.3.3.	L'encadrement des conflits d'intérêts au niveau cantonal.....	51
3.3.4.	L'évaluation de la gestion du risque de conflit d'intérêts.....	55
3.3.5.	Gestion des conflits d'intérêts à la PCC ?.....	56
3.4.	Les informations transmises par les instances communales à la PCC.....	57
3.4.1.	Les mécanismes de coordination entre les niveaux d'administration.....	57
3.4.2.	Les informations transmises à la PCC par les instances communales	57
3.4.3.	L'analyse des mécanismes de coordination mis en place par la PCC	58
3.4.4.	Informations transmises par les instances communales ?	59
3.5.	Le soutien fourni par la PCC aux instances communales	60
3.5.1.	Le développement des compétences	60
3.5.2.	Les mesures cantonales dont bénéficient les instances au niveau communal.....	60
3.5.3.	Le pilotage des mesures de soutien par la PCC.....	62
3.5.4.	Support fourni par la PCC aux instances communales ?.....	64
4.	Les constats et recommandations	65
4.1.	Le pilotage des activités de surveillance	65
4.2.	Les contributions causales perçues.....	67
4.3.	La gestion du risque de conflits d'intérêts	67
4.4.	Les informations transmises à la PCC.....	67
4.5.	Le soutien fourni par la PCC aux instances communales	68
5.	La réponse de l'entité auditée	69
	Les annexes.....	70

LA LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

Cst-VD	Constitution du Canton de Vaud
DEIS	Département de l'économie, de l'innovation et du sport de l'Etat de Vaud
DGE	Direction générale de l'environnement de l'Etat de Vaud
LADB	Loi sur les auberges et les débits de boissons
LAlc	Loi fédérale sur l'alcool
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
LPR	Loi cantonale sur les procédés de réclame
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
RE-LADB	Règlement sur la taxe, les émoluments et les contributions à percevoir en application de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons
RLADB	Règlement d'exécution de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons
SDE	Service de l'emploi de l'Etat de Vaud
SPEI	Service de la promotion de l'économie et de l'innovation de l'Etat de Vaud



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

1.1. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE RÉGULATION

En raison de son importance tant sur le plan économique que sur les plans sociaux et sanitaires, la régulation 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 d'hébergement et de restauration offerts, 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 de la volonté de ce dernier de contraindre mais également de soutenir des acteurs économiques qui sont actuellement sous pression.

Pierre angulaire de l'encadrement de la branche de l'hébergement et de la restauration, la LADB fixe les nombreux principes qui régulent notamment les devoirs des prestataires envers leur clientèle, la protection de la jeunesse et, dans une perspective plus large, le service et la vente de boissons

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

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

Malgré le nombre de principes et 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 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 initialement 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 : les établissements permettant la consommation sur place (avec ou sans alcool) ; le service traiteurs et magasins ne permettant pas la consommation sur place ; et 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				
		Tea-room				
		Bar à café				
		Autres établissements			Licence particulière	
		Service traiteurs et magasins ne permettant pas la consommation sur place			Traiteur	
		Boissons alcooliques à l'emporter				
Permis temporaires				Commune		

Figure 1 : *Système vaudois de licences et permis temporaires*

Source : Cour des comptes (2020)

Les différents types de licences ainsi que les permis temporaires se caractérisent par une large palette d'exigences spécifiques fixées en fonction du niveau et du type de risque généré par l'activité des prestataires. En ce qui concerne plus particulièrement les licences, ces dernières, pour être obtenues, requièrent une double autorisation : une autorisation d'exercer et une autorisation d'exploiter. L'autorisation d'exercer est accordée aux personnes physiques travaillant dans les établissements concernés et qui possèdent un certificat cantonal d'aptitudes pour licence d'établissement. L'autorisation d'exploiter, quant à elle, est délivrée aux propriétaires du fonds de commerce. Elle peut ainsi être accordée à des personnes physiques ou à des personnes morales, propriétaires ou titulaires du contrat de bail à loyer ou d'un contrat analogue, qui exploitent le fonds de commerce. Ainsi, les exploitant-e-s peuvent notamment être une société anonyme, une société à responsabilité limitée ou une association. Dans une perspective plus large, tant les exerçant-e-s que les exploitant-e-s sont responsables de la direction en fait des établissements, ce qui accroît les incitatifs à se conformer aux exigences fixées dans le cadre normatif.

Il est également important de mentionner que les établissements comprenant moins de dix lits ou accueillant moins de dix personnes ne sont pas soumis à l'obligation de se pourvoir d'une licence ou d'un permis temporaire au sens de la LADB. Cette situation s'explique par le niveau de risque considéré, pour ces établissements, comme plus faible et par la volonté de ne pas entraver de manière disproportionnée le développement de nouvelles activités économiques.

1.2.2. LES ACTEURS DU SYSTÈME DE SURVEILLANCE

Renforçant le système de licences et permis temporaires mis en place par l'Etat, la surveillance des activités d'hébergement et de restauration implique l'intervention de nombreux acteurs aux compétences complémentaires et issus de plusieurs niveaux institutionnels¹. Dans le canton de Vaud, au niveau cantonal, il s'agit principalement de la Police cantonale du commerce, du Service de l'emploi (protection des travailleur-euse-s, lutte contre le travail au noir), de l'Inspection des denrées alimentaires (protection des consommateur-trice-s, risque sanitaire), ainsi que de la Police cantonale. Au niveau communal, il s'agit des polices municipales et des autres fonctionnaires communaux en charge de la sécurité publique.

La coordination et la collaboration de l'ensemble des acteurs impliqués s'avèrent indispensable pour permettre le bon fonctionnement du système de surveillance des titulaires de licences. Compte tenu que la Police cantonale du commerce et les instances communales appartiennent à deux niveaux institutionnels différents et que les communes sont des corporations de droit public autonomes, l'existence d'interactions fréquentes entre ces deux acteurs est particulièrement importante pour la performance du système dans son ensemble. Nous nous limiterons ci-dessous à la présentation synthétique de ces deux acteurs qui font partie du champ du présent audit.

1.2.2.1. LA POLICE CANTONALE DU COMMERCE (PCC)

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'argent². 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.

¹ 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.

² La PCC 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.

Les collaborateurs-trices de la PCC sont notamment en charge de gérer les dossiers d'établissement. Sur la base des informations qui leur parviennent par différents canaux³, 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 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 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, a été introduit et constitue un préalable obligatoire pour obtenir l'autorisation d'exercer. La PCC surveille l'organisation des cours et l'examen menant à cette certification, compte tenu que l'organisation de cette dernière a été déléguée à GastroVaud⁴, 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 énonce que la surveillance des établissements est exercée par les communes. 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. Dans ce cadre, l'art. 47

³ 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.

⁴ Représentant plus de 1'600 établissements, Gastrovaud est la plus importante association patronale de l'hôtellerie-restauration dans le canton de Vaud.

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.

1.2.3. LES CONTRÔLES À EFFECTUER PAR LES COLLECTIVITÉS AU NIVEAU COMMUNAL

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 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 de manière synthétique dans les trois parties suivantes. Ces conditions sont également résumées dans l'Annexe III.

1.2.3.1. 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, énumérés 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. Les différents types de licences sont définis au troisième titre de la LADB à ses articles 11 à 20. A titre d'exemple, un bar à café n'est pas habilité à servir de l'alcool. L'Annexe II (Tableau A) offre une vision synthétique de la palette d'activités qu'un établissement peut entreprendre en fonction des différentes licences. Il n'est pas possible de changer librement le mode d'exploitation d'un établissement. Il est nécessaire pour cela d'effectuer un changement de licence qui est soumis à l'autorisation préalable de la PCC (art. 44, LADB). Les administrations 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 soient continuellement 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 tout au long de l'exploitation de leurs établissements. 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). 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 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 ». 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 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 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 destinées à assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques tant à l'extérieur qu'aux abords immédiats des établissements. C'est aux communes qu'incombe la vérification de ces différentes exigences.

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

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

Les prérogatives des instances communales sur le plan législatif sont relativement peu nombreuses et concernent principalement les heures d'ouverture et certains types d'autorisations. Elles engendrent de nouvelles responsabilités pour les communes et associations de communes à qui incombe la responsabilité de surveiller que leurs normes soient respectées.

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 territoires⁵. 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 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.

⁵ 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).

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.

1.2.3.3. LES AUTRES RÉGLEMENTATIONS TOUCHANT AUX ÉTABLISSEMENTS

Bien que la LADB représente la pierre angulaire de la régulation des activités d'hébergement et de 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 notamment 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 compétente (art. 71, LEAE). La vente en détail de tabac, y compris par le biais d'appareils automatiques, nécessite, quant à elle, l'obtention préalable d'une autorisation auprès de la préfecture. La remise ou la vente de tabac à une personne mineure est interdite (art. 66i, LEAE). 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 consommateur-trice-s. Elle a trois buts qui sont de veiller à la clarté des prix, d'assurer que les prix soient comparables et d'empêcher des indications de prix fallacieuses. L'obligation d'indiquer les prix prévue par les articles 10 et 11 OIP

s'applique également aux activités d'hébergement et de restauration. Les établissements concernés doivent disposer de cartes des mets et des boissons bien lisibles et en nombre suffisant. Ces cartes doivent être à la portée 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 client-e-s 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.

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 appropriée 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 la supervision de ce système ainsi 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. Le programme de législature 2017-2022 réitère la nécessité pour l'Etat de renforcer les relations directes entre le Canton et les communes et d'accompagner ces dernières dans l'exécution de leurs tâches (Conseil d'Etat du canton de Vaud, 2017).

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

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

Ces 10 principes directeurs et les recommandations qui en découlent ont été utilisés par la Cour des comptes pour élargir ses 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.

L'intérêt de cette thématique provient également de l'implication conjointe du Canton et des communes qui doivent collaborer et coordonner leurs activités de surveillance des titulaires de licence pour assurer la bonne performance de l'action publique. Dans ce contexte, conformément à l'art. 14 RCComptes, les recommandations de la Cour des comptes pourraient s'avérer pertinentes, du moins en partie, au-delà du champ d'analyse retenu et s'appliquer à d'autres politiques publiques nécessitant une coordination et une collaboration des instances cantonales et communales.

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 supervision du système de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration par la Police cantonale du commerce (PCC) est-elle exercée de manière performante?

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

AXE I : LE PILOTAGE DU SYSTÈME DE SURVEILLANCE

L'Etat et les communes sont légalement 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 et, plus généralement, les collectivités publiques devraient 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 1).

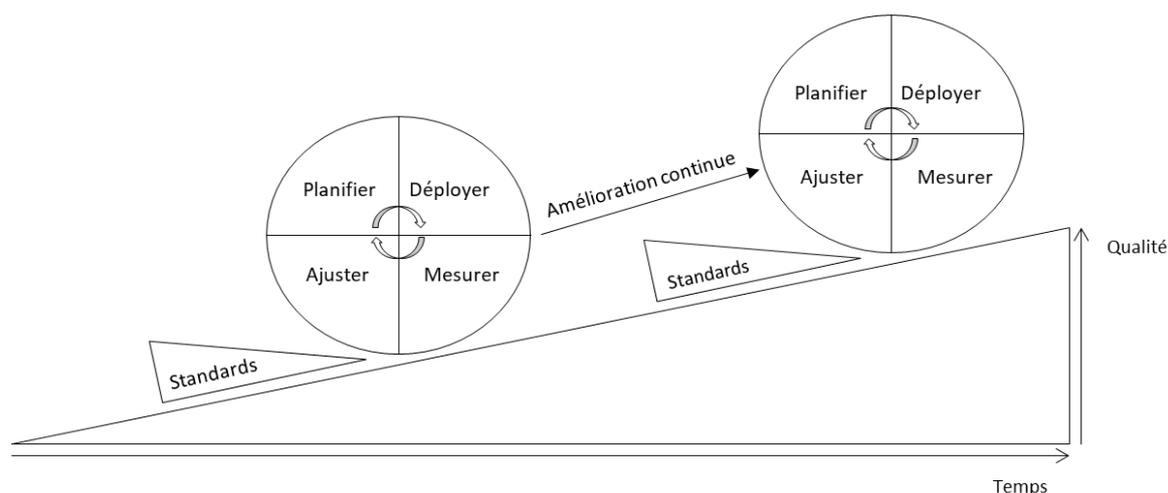


Figure 1 : *Roue de Deming (processus d'amélioration continue)*

Source : Cour des comptes vaudoise (2019)

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

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

*Le pilotage des activités de supervision déployées par
la Police cantonale du commerce est-il efficace et efficient ?*

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

AXE II : LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES PAR LA PCC

Le financement de l'Etat s'appuie sur plusieurs types de contributions parmi lesquelles il est possible de mentionner les contributions causales. Ces dernières regroupent notamment les taxes et émoluments. Ces deux types de contributions, utilisés dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, représentent les contributions exigées en contrepartie de prestations spécifiques de l'Etat, des communes ou des associations de communes. Selon le Surveillant des prix (Buchs, 2017), la proportion des émoluments dans le financement des collectivités publiques en Suisse est de plus en plus importante, engendrant un risque 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 applicables (OCDE, 2019) requièrent que le niveau des contributions soit suffisant pour financer les prestations de l'Etat et, plus généralement, des collectivités publiques.

L'objectif de l'audit est ainsi de répondre à la sous-question n°2 suivante :

Les émoluments et taxes encaissés par la Police cantonale du commerce sont-ils conformes au cadre légal et au principe de performance ?

Pour ce faire, la Cour des comptes examine les émoluments facturés par l'administration cantonale en lien avec la LADB et, plus particulièrement leurs montants, en fonction des différents principes légaux applicables et des recommandations de l'OCDE visant à accroître la performance de l'action publique.

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

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, limitant la liberté des acteurs économiques.

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

Des mesures adéquates sont-elles prises par la Police cantonale du commerce pour gérer le risque de conflits d'intérêts ?

Pour ce faire, la Cour des comptes évalue si le cadre normatif applicable à l'administration cantonale et, plus particulièrement à la PCC, 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 IV : LES INFORMATIONS TRANSMISES PAR LES INSTANCES COMMUNALES À LA PCC

Dans le cadre de la surveillance des établissements soumis à la LADB, l'Etat a formellement délégué une partie significative des tâches de surveillance aux communes par le biais du cadre légal. Par conséquent, l'Etat qui conserve notamment la prérogative de sanctionner les titulaires de licences 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°4 suivante :

La Police cantonale du commerce reçoit-elle toutes les informations dont elle a besoin pour gérer le système d'octroi et de retrait des licences ?

Pour ce faire, la Cour des comptes évalue notamment l'étendue et la profondeur des informations transmises par les instances communales à l'Etat.

AXE V : LE SOUTIEN FOURNI PAR LA PCC AUX INSTANCES COMMUNALES

Comme précédemment évoqué, l'Etat a formellement délégué une partie de ses tâches de surveillances aux communes et associations de 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 doit fournir aux autorités locales 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 de supervision du système de licences.

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

La PCC soutient-elle les instances communales dans l'accomplissement de leur 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 les administrations au niveau communal. L'étendue et la profondeur des informations et les outils qui sont mis à disposition des instances communales par l'Etat sont plus précisément investigués.

2.2. L'ÉTENDUE DE L'AUDIT

Cet audit porte principalement sur les activités déployées par la Police cantonale du commerce (PCC) dans le cadre du système de surveillance des établissements soumis à la LADB. Il évalue plus particulièrement si l'organisation et le fonctionnement de la PCC lui permet de mener à bien sa mission consistant à superviser ce système. Il s'intéresse plus généralement à la collaboration et la coordination de l'Etat avec les instances communales. Cet audit ne concerne en revanche ni l'inspection des denrées alimentaires (risque sanitaire), ni la lutte contre le travail au noir⁶.

En parallèle à l'audit du système de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration réalisé à la PCC, la Cour des comptes a également analysé la performance des activités de surveillance déployées par six instances au niveau communal. Les entités auditées ont été choisies en fonction de différents critères mis en lumière par une analyse des risques préliminaire, notamment fondée sur 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 locales 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

⁶ 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.

considération la réalité économique composite du Canton et la disparité des ressources disponibles au sein des communes et association de communes. Les entités auditées sont les communes de Château-d'Oex, Lausanne, Payerne et Villeneuve, ainsi que les associations « Sécurité Riviera (ASR) » et « Sécurité dans l'Ouest Lausannois (POL) ». Ces six instances au niveau communal représentent près de 44% des établissements actifs dans le canton de Vaud en 2018. Un rapport d'audit spécifique est dédié à chacune de ces instances communales (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65). Les éléments clés de ces différents rapports sont toutefois repris de manière synthétique dans le présent document afin d'offrir aux lecteur-trice-s une vision plus globale du système de surveillance des titulaires de licence.

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

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 des administrations cantonale et (inter-)communales, 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 mandat d'audit, et Monsieur Allister Keane, chef de mandat d'audit.

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

La collecte des informations s'est principalement déroulée durant le mois de septembre 2020. L'audit s'appuie également sur les informations collectées dans le cadre des rapports destinés aux communes et associations de communes comprises dans notre échantillon (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65).

Plus précisément, les éléments probants sur lesquels reposent les conclusions de l'audit ont été notamment 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 de la Police cantonale du commerce ;
- l'analyse comparative des résultats des audits réalisés dans six instances au niveau communal, chargées de la surveillance des établissements soumis à la LADB (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65).

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 23 novembre 2020 a permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les recommandations à Madame Andreane Jordan Meier, cheffe du Service de la promotion de l'économie et de l'innovation ; Monsieur Christian Richard, chimiste cantonal et directeur de l'Office de la consommation ; et Monsieur Frédéric Rérat, chef de la Police cantonale du commerce.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour des comptes le 24 novembre 2020 puis adressé au Service de la promotion de l'économie et de l'innovation le même jour afin que l'administration cantonale puisse formuler ses remarques (délai de 21 jours). Ces remarques sont reproduites de la page 65 à 69 du présent rapport.

La Cour des comptes délibérant en séance plénière en date du 22 décembre 2020 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 Monsieur Albert von Braun, chef de la PCC jusqu'au 31 janvier 2020, Monsieur Frédéric Rérat, chef a.i. depuis le 1 février 2020, puis chef de la PCC, Monsieur Luc Humbert, juriste à la PCC, ainsi qu'à l'ensemble des autres collaboratrices et collaborateurs de l'organisation.

3. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

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

3.1. LE PILOTAGE DU SYSTÈME 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 aux décideurs politiques mais également au public, l'accès, en temps utile, à une information fiable, à jour et compréhensible. La libre disponibilité de l'information permet de mesurer les résultats des politiques publiques, des programmes et des prestations et, plus généralement, 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.

En raison de ses activités de supervision du système de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, la PCC peut, au travers des informations qu'elle consolide, augmenter la transparence de ce système et comparer le travail des instances communales. Cette comparaison peut mettre en lumière l'émergence de bonnes pratiques qui devraient être diffusées pour favoriser la bonne utilisation des deniers publics.

La présente section a pour objectif d'analyser la façon dont la PCC supervise le système de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration sur le territoire vaudois et comment cette organisation produit l'information nécessaire à la performance de ce système. Afin de faciliter sa compréhension, cette section est structurée en fonction des principes sous-jacents au processus d'amélioration continue de la qualité (Giraud et al., 2011) : planification, déploiement (ou développement), mesure du travail réalisé et ajustement.

3.1.1. LA PLANIFICATION DE LA SURVEILLANCE

Cette première sous-section propose une analyse de l'étape initiale du processus d'amélioration continue des activités récurrentes déployées par la PCC. Cette analyse porte plus précisément sur la planification des activités en lien avec la supervision du système de licences qui encadre les établissements d'hébergement et de restauration. Cette planification permet d'effectuer une projection du travail à effectuer périodiquement en fonction d'une hiérarchisation des besoins et, par conséquent, d'augmenter l'efficacité de l'organisation.

En raison de son rôle de superviseur, la PCC fonctionne principalement de manière réactive et, par conséquent, n'est pas à même de planifier une partie importante de ses tâches. C'est notamment le cas des interventions réalisées suite à des plaintes ou des suspicions d'infractions. Certaines tâches telles que les séances de coordination avec les instances (inter-)communales, chargées de réaliser les contrôles sur le terrain, peuvent toutefois être planifiées. Des contrôles d'établissements par échantillonnage permettant de s'assurer de l'efficacité des contrôles menés par les instances au

niveau communal peuvent également être planifiés. C'est sur ce type de tâches récurrentes que la première sous-section du rapport est principalement focalisée. 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.

3.1.1.1. L'ALLOCATION DES RESSOURCES

Cette première partie propose une analyse synthétique de la structure de l'administration cantonale et, plus précisément, de la PCC. L'allocation des différentes responsabilités en lien avec la supervision du système de licences LADB au sein de cette dernière est également abordée.

L'organisation de l'administration cantonale

Suite à une réorganisation du Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) en 2018, le Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) a intégré le nouvel Office de la consommation (OFCO) dont la principale mission consiste à veiller à la protection des consommateur-trice-s et à la régulation d'activités économiques réglementées (voir Figure 2). L'OFCO réunit l'inspection des denrées alimentaires et des eaux, le Bureau cantonal des poids et mesures, les Laboratoires du Chimiste cantonal, ainsi que la PCC.

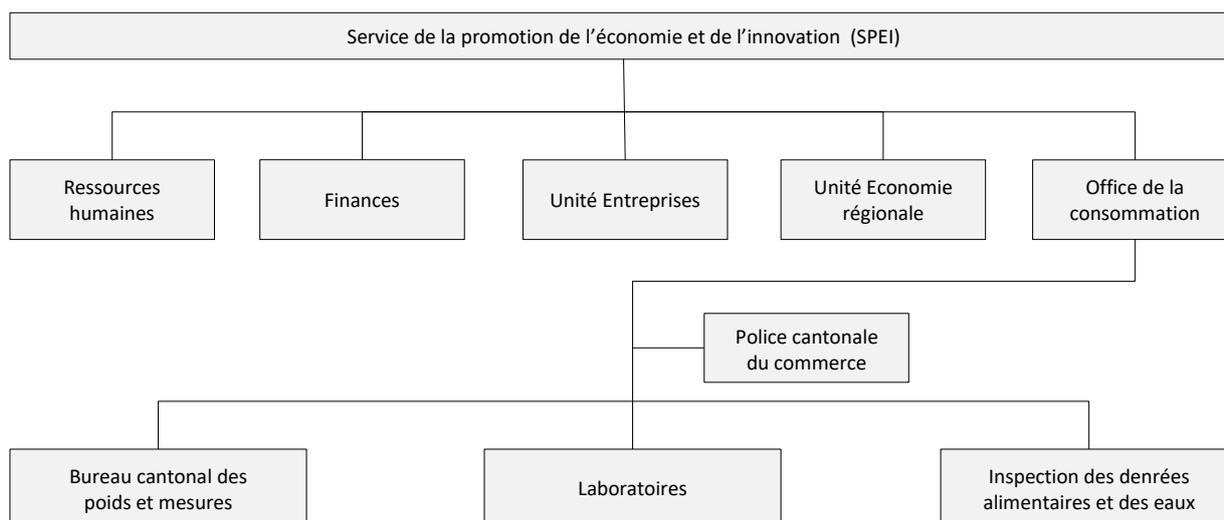


Figure 2 : *Organigramme du SPEI*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

La PCC est chargée de l'encadrement de la branche de l'hôtellerie et de la restauration et de la vente en détail d'alcool à l'emporter. Elle s'occupe également d'autres tâches telles que la surveillance des sports à risque, des jeux d'argent, de l'indication des prix et de la prostitution de salon.

L'allocation des responsabilités au sein de la PCC

Dans le cadre de la supervision du système de surveillance des établissements soumis à la LADB, la PCC s'appuie principalement sur trois types de collaborateur-trice-s sous la responsabilité d'un-e chef-fe. Il s'agit de gestionnaires, de juristes et d'inspecteur-trice-s. Un secrétariat et une fonction en charge de la comptabilité et des contentieux assurent les fonctions support de l'organisation. L'effectif de la PCC à fin 2019 comprend 14 personnes.

Représentant la catégorie de collaborateur-trice-s la plus importante, les gestionnaires sont au nombre de sept. Titulaires d'un CFC d'employé-e de commerce ou d'un titre jugé équivalent, ces collaborateur-trice-s sont chargé-e-s, par le biais de leur cahier des charges (voir Annexe IV, Tableau 1), d'une large palette de tâches administratives dont certaines concernent l'encadrement des activités d'hébergement et de restauration. Il s'agit notamment de la gestion des dossiers d'établissements et la tenue de bases de données. Ces tâches administratives comprennent également le renseignement des différentes parties prenantes telles que les instances communales. La formation des gestionnaires dans le domaine de la LADB est organisée à l'interne.

Chaque gestionnaire est responsable des établissements situés dans une région prédéfinie (Ouest lausannois ; Morges et Nyon ; Broye-Vully et Jura-Nord Vaudois ; Aigle et Riviera-Pays-d'Enhaut ; Lausanne et Gros-de-Vaud ; Lavaux-Oron). Cette répartition du travail permet notamment au personnel de la PCC d'avoir une connaissance détaillée du tissu économique local et des risques qui y sont rattachés. Elle permet également aux instances communales en charge de la surveillance des établissements sur le terrain d'avoir une personne attitrée, facilitant les échanges d'informations.

Le personnel en charge de la gestion des dossiers comprend également des collaborateur-trice-s qui sont chargé-e-s de réaliser des tâches additionnelles parmi lesquelles il est possible de mentionner la gestion des dossiers relatifs à la loi sur l'exercice de la prostitution. Ces personnes bénéficient d'un cahier des charges adapté aux tâches spécifiques qu'elles doivent réaliser.

Le travail de l'ensemble des gestionnaires est encadré par une personne de l'équipe dont le cahier des charges comporte des tâches de supervision et de soutien (voir Annexe IV, Tableau 2). Cette personne est notamment chargée de former les collaborateur-trice-s du bureau des gestionnaires et d'évaluer leur travail périodiquement. Elle analyse également les différentes possibilités d'optimiser les processus et de répartir le travail de manière plus efficiente. Finalement, elle fixe la politique de communication des gestionnaires en contact avec les différentes parties prenantes.

Comme précédemment évoqué, la PCC s'appuie également sur des juristes pour mener à bien sa mission de supervision du système de licences LADB. Ces juristes sont au nombre de 4 et représentent la deuxième catégorie de collaborateur-trice-s la plus importante au sein de l'organisation. Titulaires d'un master en droit, ils sont chargé-e-s d'une large palette de tâches parmi lesquelles il est possible de mentionner la vérification du respect des dispositions légales régulant les activités d'hébergement et de restauration, la participation aux processus de révision normative et la réalisation de tâches juridiques en lien avec les projets en cours (voir Annexe IV, Tableau 3).

A l'instar des gestionnaires, l'analyse du cahier des charges des juristes permet de constater que ces dernières ou ces derniers mettent leurs compétences à disposition de leur organisation mais qu'ils sont également tenus de collaborer avec les instances communales en les renseignant sur l'application concrète des lois. Il est également possible de relever que l'implication des juristes notamment dans les processus de révision normative et dans les groupes de travail sur les nouvelles formes d'hébergement permet à la PCC d'être continuellement informée des évolutions normatives et des objectifs poursuivis par le législateur.

La PCC déploie finalement ses activités en s'appuyant sur deux inspecteur-trice-s, titulaires d'un CFC d'employé-e de commerce. Leur mission principale consiste à réaliser des contrôles et des investigations dans les établissements d'hébergement et de restauration et, lorsque cela s'avère

nécessaire, de les sanctionner. Lorsque les inspecteur-trice-s procèdent à la fermeture d'un établissement, elles ou ils peuvent être amené-e-s à collaborer avec les administrations communales. Les inspecteur-trice-s sont également tenus de renseigner et conseiller le public sur les normes applicables (voir Annexe IV, Tableau 4).

Sur la base de l'analyse transversale des différents cahiers des charges qui encadrent les activités des employé-e-s de la PCC, la Cour des comptes constate que les responsabilités découlant du système de surveillance des établissements soumis à la LADB ont été explicitement attribuées au sein de l'organisation. Cette situation contribue à la performance générale du système. En outre, l'existence de collaborateur-trice-s spécialisé-e-s (gestionnaires, juristes et inspecteurs) participe au développement de compétences plus pointues par le biais d'une ségrégation des tâches. Il est finalement possible de constater que le personnel de la PCC est explicitement tenu de soutenir les instances communales dans le cadre de leur activité de surveillance. Cet élément qui institutionnalise les canaux de communication entre les niveaux institutionnels reflète le rôle de superviseur que la PCC tient au sein du système de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration.

Bien que la structure de la PCC et l'allocation des responsabilités soient performantes, des marges d'amélioration existent lorsque les tâches au sein du système de surveillance sont analysées dans leur ensemble. Tout d'abord, compte tenu que les instances communales sont explicitement chargées de surveiller les établissements soumis à la LADB (art. 47, LADB), l'analyse du cahier des charges des collaborateur-trice-s de la PCC et, plus particulièrement des inspecteur-trice-s, suggère que le travail réalisé par les collectivités publiques aux niveaux cantonal et communal est davantage substituable que complémentaire. En d'autres termes, le Canton semble être amené parfois à se substituer aux instances communales, à qui incombe pourtant la surveillance des titulaires de licences. Cette situation accroît le risque de « doublons » et, par conséquent, d'inefficience de l'action publique. Cette situation est également problématique compte tenu du fait que, si les deux inspecteur-trice-s de la PCC réalisent des contrôles de substitution dans certaines communes, elles ou ils ne peuvent plus mener à bien leur mission de supervision pour l'ensemble du territoire vaudois. En cas de substitution, cette situation s'avère également questionnable sur le plan de l'économie et de la légalité, compte tenu du fait que les instances communales facturent aux établissements des émoluments de surveillance qui prendraient dès lors la forme d'impôts déguisés. Finalement, en cas de défaillance majeure, l'existence de contrôle substituable pose problème en termes d'allocation des responsabilités entre les deux niveaux institutionnels impliqués.

Dans le cadre des tâches qui incombent aux inspecteur-trice-s, il est possible de constater que la collaboration de ces dernières ou ces derniers avec les communes n'ayant pas de corps de police n'est pas explicitement prévue. Compte tenu que ces administrations ont généralement peu de ressources à allouer aux contrôles des établissements soumis à la LADB, une collaboration accrue devrait être prévue. Une mise à jour du cahier des charges permettrait de régler rapidement cette question uniquement de forme. En outre, le personnel de la PCC est chargé de renseigner les communes et groupements de communes de manière réactive. Compte tenu du fait que leur mission consiste à superviser le système de licences LADB, les collaborateur-trice-s de la PCC devraient également avoir la tâche d'échanger de manière proactive avec leurs différents partenaires au niveau communal. L'objectif serait notamment d'inventorier les besoins des instances chargées de la surveillance sur le terrain des établissements soumis à la LADB (voir section 3.5).

3.1.1.2. LA PLANIFICATION DES ACTIVITÉS

Comme précédemment évoqué, les activités de la PCC sont en grande partie non prévisibles et, par conséquent, ne peuvent pas être planifiées. Il s'agit principalement d'interventions découlant de plaintes ou des suspicions d'infractions. Dans ce contexte, aucun objectif SMART (Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste et Temporellement défini) ne peut vraisemblablement être défini. Conformément à cette analyse, la PCC ne s'appuie pas sur une planification formalisée de ses activités.

La Cour des comptes constate néanmoins que certaines activités de supervision de la PCC pourraient être planifiées. C'est notamment le cas des séances de coordination avec les instances communales. Ces séances qui sont nécessaires à la bonne performance du système pourraient se dérouler dans les locaux des administrations locales ou au travers d'outils de communication tels que la visioconférence en raison du nombre restreint d'inspecteur-trice-s au sein de la PCC. Cette deuxième approche permettrait notamment des gains d'efficacité au vu de l'étendue du territoire vaudois. Du point de vue de la PCC, des rencontres périodiques avec les administrations au niveau communal permettraient de déterminer avec précision leurs besoins (principes directeurs, outils de contrôle standardisés, etc.) et documenter leur propension à collaborer avec l'administration cantonale. Elles permettraient également à la PCC de diffuser de l'information sur ses attentes en termes de contrôles dans les établissements en exploitation. En marge de ces séances de coordination, des contrôles d'établissements par échantillonnage permettant de s'assurer de l'efficacité des contrôles menés par les instances communales pourraient également être planifiés par l'administration cantonale.

Bien que les activités déployées par la PCC en 2020 ne soient pas auditées, il semble important de relever que durant la période de pandémie COVID-19, une « task force » a été créée au niveau cantonal. Le but de cet organe décisionnel est de coordonner l'action de la PCC, des polices communales du commerce et, plus généralement, du personnel en charge de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration au sein des administrations locales. Les partenaires du système de licences ont notamment eu l'opportunité d'échanger sur l'évolution de la situation sanitaire et de la réglementation et, plus spécifiquement, sur les objectifs de contrôle (priorités, etc.). En fonction des besoins, ces échanges se sont déroulés quotidiennement ou sur une base hebdomadaire, introduisant *de facto* une planification des activités de coordination entre les administrations cantonale et (inter-)communales. La Cour des comptes souligne l'efficacité de ce mode de fonctionnement, qui a été dans la plupart des cas salué par les instances communales auditées et qui devrait être pérennisé, moyennant quelques adaptations telles que la périodicité des échanges.

3.1.1.3. LA BASE DE DONNÉES DE LA PCC

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 1 propose une brève définition de chacun de ces critères.

Critère	Définition
Intégralité	Tous les 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 1 : *Principaux critères de qualité de l'information*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Bien que l'art 8 LADB énonce que la PCC, en charge de l'octroi et du retrait des licences, est responsable de la mise en place et du maintien d'un registre informatique public mentionnant toutes les licences qui sont en cours d'exploitation, les instances communales ont également développé leurs propres bases de données afin de stocker des informations similaires, mais généralement complétées par des informations spécifiques permettant, par exemple, la gestion et la facturation de l'utilisation du domaine public ou la prolongation des heures d'ouverture. C'est sur la base de ces informations que le personnel communal ou intercommunal 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.

Les analyses réalisées par la Cour des comptes, dans les six instances communales auditées (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65), ont permis de constater que les informations contenues dans les différentes bases de données aux niveaux communal et cantonal étaient dans l'ensemble similaires. Cette situation s'explique par les échanges de courriers systématiques qui ont lieu entre les niveaux institutionnels lorsque la situation d'un établissement est amenée à être modifiée (changement de titulaire de licence, modification de la licence, renouvellement de licence, etc.). Plus précisément, les procédures d'audit ont toutes suggéré que la qualité de l'information était globalement élevée bien qu'il n'existe aucune synchronisation régulière des bases de données entre les différents niveaux institutionnels. Dans une perspective plus large, les procédures d'audit suggèrent que le canton pourrait s'interroger sur l'opportunité de mettre à disposition des communes et associations de communes sa base de données, avec des droits d'accès différenciés, pour éviter une saisie à double des informations.

3.1.2. LE DÉPLOIEMENT DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

Cette sous-section propose une analyse de la deuxième étape du processus d'amélioration continue, à savoir le déploiement des activités de surveillance par la PCC. Bien que le modèle de la roue de Deming ne s'applique qu'aux activités qui peuvent être planifiées, cette sous-section traite de l'ensemble des activités de supervision du système de licence dans un souci de clarté. L'accent sera néanmoins mis sur les éléments récurrents auxquels la PCC doit faire face.

Le processus de surveillance des titulaires de licences peut être globalement analysé en fonction de deux phases distinctes (voir Figure 3). La première concerne les établissements qui ne sont pas encore en exploitation. Elle a trait au processus d'octroi des licences. La seconde phase, quant à elle, concerne les établissements en exploitation. Elle comprend les différents contrôles réalisés mais également les procédures pénales et administratives.

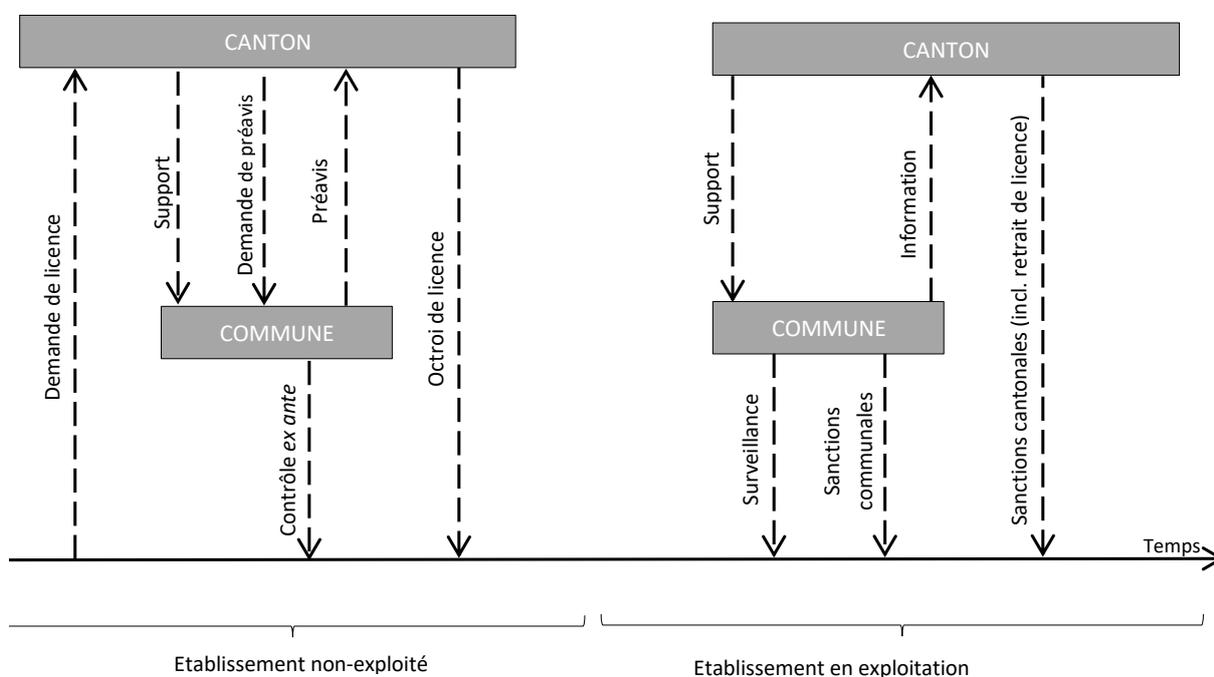


Figure 3 : *Système de surveillance des établissements soumis à la LADB*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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

Le processus menant à l'octroi d'une licence d'établissement débute par l'envoi d'un formulaire standardisé à la PCC (art. 31 al. 1, LADB) par les administré-e-s précisant quelle est la catégorie de licence souhaitée⁷ (voir Annexe II). Ce formulaire, disponible en ligne, doit être rempli et signé par la personne demandant l'autorisation d'exercer, par celle représentant la société demandant l'autorisation d'exploiter et, finalement, par le propriétaire de l'immeuble ou de la gérance qui confirme la validité du bail.

Les personnes (physiques ou morales) qui déposent une demande de licence, d'autorisation d'exercer ou d'exploiter, ou qui bénéficient déjà d'une licence, doivent renseigner la PCC sur leurs situations financières. Pour compléter le dossier, le formulaire doit être accompagné, pour les personnes souhaitant obtenir une autorisation d'exercer, des documents suivants :

- pièce d'identité ou permis de séjour ;
- certificat cantonal d'aptitude (CCA) ou diplôme d'une Ecole hôtelière suisse ;
- contrat de travail (si employé) à 50% au minimum ;

⁷ Les catégories de licences « Discothèque », « Hôtel », « Night-club », « Salon de jeux » et « Chalet d'alpage » peuvent être accordées avec ou sans restauration.

- extrait du casier judiciaire établi moins de trois mois avant le dépôt de la demande.

Des documents complémentaires émanant d'organismes d'assurances sociales⁸ sont également demandés aux personnes exploitant, ou ayant exploité dans le passé, un établissement ou un commerce. Pour les personnes souhaitant obtenir une autorisation d'exploiter, les documents suivants doivent également être transmis à la PCC :

- pièce d'identité ou permis de séjour ;
- extrait du Registre du commerce (si inscrit au RC) ;
- extrait du casier judiciaire établi moins de trois mois avant le dépôt de la demande.

Des documents complémentaires, similaires à ceux précédemment énumérés pour l'autorisation d'exercer, sont également demandés aux personnes exploitant, ou ayant exploité dans le passé, un établissement ou un commerce. La PCC est également habilitée à se renseigner directement auprès des organismes d'assurances sociales pour vérifier que les conditions fixées par la loi soient respectées (art. 31 al. 3, LADB). Toute demande incomplète peut être refusée (art. 62, LADB) et aucun établissement ne peut être exploité avant qu'une licence lui soit octroyée (art. 32, LADB).

Les documents reçus par la PCC sont tout d'abord soumis à une analyse formelle. Il s'agit, pour le personnel de l'organisation, de déterminer si le dossier comporte tous les documents requis. Si cette première analyse se conclut positivement, une analyse matérielle est ensuite réalisée. Cette dernière consiste à évaluer l'ensemble des informations obtenues. Lorsque des éléments problématiques tels qu'une fraude aux assurances sociales ou l'absence de permis de travail sont détectés, les collaborateurs-trice-s de la PCC déterminent les mesures qui doivent être prises. A titre d'exemple, une licence n'est pas octroyée lorsque la PCC refuse l'octroi d'une autorisation d'exercer ou d'exploiter (art. 59a, LADB). Lorsqu'une mesure est prise à l'encontre d'un-e demandeur-se de licence, cette personne a le droit d'être entendue par la PCC.

A l'exception des cas graves nécessitant un refus d'octroi de licence, la PCC envoie une demande de préavis municipal à la commune concernée. Cette première analyse (formelle et matérielle) réalisée par la PCC représente une barrière à l'entrée qui contraint les titulaires de licences à remplir les conditions fondamentales nécessaires à l'exercice d'activités dans la branche de l'hébergement et de la restauration. Cette approche favorise dès lors l'atteinte des objectifs fixés par la loi tels que la protection des consommateur-trice-s et le maintien de la qualité des services à un haut niveau.

Pour la période 2016-2018, le nombre moyen de licences actives dans le canton de Vaud est de 4'567. Etant donné que la PCC a accordé, en moyenne, près de 1'903 licences par année, il est possible d'estimer que le turn-over⁹ de la branche de l'hébergement et de la restauration avoisine 42%. Parmi les licences accordées, 12% d'entre elles concernent des établissements nouveaux pour lesquels un niveau d'investigation plus élevé est requis en comparaison à celui que nécessitent les établissements souhaitant un simple renouvellement de licence. En d'autres termes, près de 220

⁸ Pour les personnes exploitant ou ayant exploité dans le passé un établissement ou un commerce, une attestation de la caisse de compensation prouvant le paiement des assurances sociales (AVS, AI, APG...) pour les employé-e-s doit être jointe au formulaire. Une attestation de la caisse de pension prouvant le paiement des assurances sociales (LPP) doit également être jointe à la demande.

⁹ Le turn-over représente le nombre de licences accordées durant l'année par rapport au nombre total de licences actives.

nouveaux établissements par année requièrent qu'une enquête détaillée soit réalisée sur la base des documents transmis.

Demande de préavis

Avant d'octroyer une licence, la PCC donne l'opportunité aux communes et associations de communes de s'exprimer sur chaque dossier en cours de traitement impliquant un établissement situé sur leurs territoires respectifs (art. 31 al. 1, LADB). Il s'agit d'une demande d'avis consultatif, formalisée au travers d'un préavis municipal standardisé. Ce dernier requiert des instances communales de se prononcer sur la conformité de l'établissement concerné aux éléments suivants :

- respect de la capacité d'accueil ayant été mise à l'enquête ou figurant sur la dernière licence (incl. terrasse éventuelle) ;
- respect des exigences légales en matière de sécurité et salubrité ;
- personnalité de la personne demandeuse (casier judiciaire, etc.) ;
- diffusion de musique¹⁰ (autorisation à transmettre dans l'affirmative).

Sur la base des contrôles réalisés par les instances communales, le préavis signé par la municipalité (ou le comité de direction) est transmis à la PCC.

Les procédures réalisées par la Cour des comptes, dans le cadre des rapports destinés aux six instances au niveau communal auditées (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65), ont permis de constater au travers d'échantillons de dossiers d'établissement que les préavis municipaux sont systématiquement remplis puis envoyés à la PCC. En outre, en marge des contrôles nécessaires aux préavis municipaux, la Cour des comptes a constaté que certaines communes ou associations de communes réalisent des contrôles additionnels. Il s'agit, par exemple, d'une vérification préalable des cartes des établissements qui ne sont pas encore exploités afin de s'assurer qu'elles proposent notamment 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. Ces contrôles préventifs dont les résultats ne sont généralement pas communiqués à la PCC ont pour principal objectif de réduire le risque que des tenancier-ère-s ne respectent pas les exigences du cadre légal. Les procédures d'audit mettent donc en lumière, pour certaines instances communales, l'existence de pratiques complémentaires à celles qui sont explicitement requises dans le cadre des préavis municipaux. Cette situation n'est pas fondamentalement problématique, mais elle signifie que le niveau de contrôle préalable à l'exploitation d'un établissement dans le canton de Vaud n'est pas harmonisé.

Lorsque les préavis municipaux sont réceptionnés par les gestionnaires de la PCC, ils sont analysés en détail. Lorsque les communes et associations de communes proposent un préavis positif, la PCC considère généralement que la licence peut être accordée. Lorsqu'elle estime que cela est nécessaire, elle peut réaliser des investigations supplémentaires pour corroborer les informations qui lui ont été transmises. Lorsque le préavis est négatif, l'instance communale concernée doit fournir un argumentaire suffisamment développé en faits et en droit pour que la PCC puisse se déterminer. La liberté économique qui est un droit fondamental ancré à l'article 27 de la Constitution fédérale ne peut être restreinte que pour de justes motifs.

¹⁰ Une demande pour diffusion de musique peut également être adressée par un établissement en exploitation à la commune.

Lorsque l'analyse réalisée par les gestionnaires débouche sur une conclusion positive, les parties prenantes (nouveau titulaire de licence, autorité de surveillance, etc.) sont rapidement informées par e-mail afin de ne pas entraver le commencement des activités du nouveau titulaire de licence. La licence formelle, quant à elle, n'est envoyée qu'après le paiement des frais y relatifs. Les procédures d'audit réalisées par la Cour des comptes (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65) ont permis de constater au travers d'échantillons de dossiers d'établissement que la PCC envoie systématiquement aux instances communales concernées une copie de la licence octroyée.

3.1.2.2. LES CONTRÔLES DANS LES ÉTABLISSEMENTS EN EXPLOITATION

La PCC a comme principale mission de superviser le système de surveillance des activités d'hébergement et de restauration sur l'ensemble du territoire vaudois. Les contrôles dans les établissements en exploitation sont donc de la responsabilité des instances communales. Toutefois, la PCC peut être amenée à réaliser certains contrôles sur le terrain. Ces contrôles sont complémentaires à ceux entrepris par les autorités locales lorsqu'ils se déroulent dans des établissements faisant face à une problématique complexe (prêt de licence, etc.) nécessitant des compétences accrues. La PCC peut également être amenée à réaliser des contrôles de substitution lorsque les collectivités publiques au niveau communal ne remontent pas suffisamment d'informations sur leurs activités de contrôles. Ce cas de figure a lieu lorsque la PCC se voit contrainte de compléter le travail des instances communales en raison d'un manque de transparence entre les deux niveaux institutionnels. Compte tenu que la PCC ne compte actuellement que deux inspecteur-trice-s, l'existence de contrôle de substitution représente un risque majeur en termes d'allocation des ressources. Au vu des informations disponibles, il n'est actuellement pas possible de distinguer les contrôles complémentaires des contrôles de substitution réalisés par la PCC.

Pour la période 2016-2018, le nombre moyen¹¹ de contrôles réalisé par les inspecteurs de la PCC est d'environ 150 par année. Ce nombre est toutefois sous-évalué car les fermetures exécutées avec protocole, les interventions en binôme, les interventions de tiers et les contrôles avec note manuscrite au dossier n'ont pas été pris en compte en raison du manque d'information disponible. Les actions entreprises suites à ces contrôles sont multiples : avertissements, dénonciation, lettres, notes informatisées, rapports internes et audits. Au travers de moyennes, le Tableau 2 propose une vision synthétique de ces actions pour la période sous-revue.

Actions suite à un contrôle	Avertissements	Dénonciations	Lettres	Notes informatisées	Rapports internes	Auditions	Total
Nombre moyen par année	56 (46%)	23 (19%)	2 (2%)	4 (3%)	26 (21%)	13 (11%)	121 (100%)

Tableau 2 : *Actions prises à l'encontre des établissements en exploitation*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Pour réaliser des contrôles dans les établissements en exploitation, les inspecteurs de la PCC ont à leur disposition divers documents dont une fiche à remplir. Ce document qui comporte de nombreuses références notamment aux bases normatives issues de la LADB et du RLADB permet de conserver une trace de la date et de l'heure à laquelle s'est déroulée l'intervention ainsi que les personnes présentes (exerçant-e, exploitant-e, partenaires de la PCC, etc.). Cette fiche permet

¹¹ Le nombre de contrôles réalisés en 2016 n'est disponible que pour les cinq derniers mois de l'année. Ce nombre a été annualisé pour estimer le nombre de contrôle moyen réalisés annuellement.

également de documenter le type d'établissement concerné et le respect des différentes exigences énumérées dans le cadre normatif en lien avec la licence, l'affichage, les cartes, la vente de tabac, les conditions d'exploitation, les mesures de police et la vente d'alcool aux mineur-e-s. Finalement, la fiche d'inspection prévoit une section permettant de documenter la suite donnée à une inspection. En cas d'infraction, il peut s'agir d'une dénonciation, d'une injonction de mise en conformité, d'un avertissement ou d'une enquête approfondie.

En ce qui concerne les contrôles menés dans les établissements en exploitation, les procédures réalisées par la Cour des comptes, dans le cadre des rapports destinés aux six instances communales auditées (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65), ont permis de constater que les outils à disposition des collectivités publiques n'étaient pas toujours complets. Ils ne permettent généralement pas de s'assurer du respect de l'intégralité des conditions qui doivent être continuellement remplies par tous les titulaires de licences (voir Annexe III). La Cour des comptes relève également que les outils de contrôles ne sont pas toujours similaires entre les instances au niveau communal. En raison d'une documentation insuffisamment détaillée, les autorités locales ne sont globalement pas à même de fournir une liste intégrale des contrôles réalisés dans chacun des établissements situés sur leurs territoires respectifs. Dans certains cas, une revue détaillée de la documentation contenue dans le dossier de chaque établissement pourrait permettre d'obtenir cette vision consolidée. Elle nécessiterait toutefois un investissement significatif en temps de la part des collaborateur-trice-s. En raison de ce manque d'information, l'étendue et la profondeur des contrôles ne sont pas communiquées à la PCC. En d'autres termes, cette dernière n'est pas systématiquement informée des établissements contrôlés et du type de contrôles réalisé (contrôles spécifiques, contrôles généraux, etc.). Cette opacité du système entre les différents niveaux institutionnels implique que la PCC ne bénéficie généralement que d'une vision (très) partielle de la situation des établissements soumis au système de licence. En l'absence d'informations transmises par le niveau communal, la PCC peut interpréter cette situation comme une absence d'infraction ou comme une absence de contrôle. Finalement, en raison du manque de transparence des administrations au niveau communal, les titulaires de licences peuvent être soumis à des contrôles successifs par une instance communale puis par la PCC, ce qui engendre un risque en termes d'efficacité et, plus généralement, un risque d'image pour l'Etat et les autres collectivités publiques impliquées.

Afin de réduire cette asymétrie d'information entre l'Etat et les autorités locales, la PCC a mis en place une politique favorisant les échanges avec les entités en charge de la surveillance des titulaires de licences sur le terrain. Les échanges entre les instances communales et la PCC sont inventoriés par cette dernière dans un tableau qui documente, pour chaque commune, les dates de prise de contact ainsi que les éléments clés communiqués. L'analyse de ce tableau suggère que sur un total d'environ 40 instances communales contactées, près de 10% estime qu'il n'est pas nécessaire de s'entretenir avec la PCC dans le cadre de la surveillance des établissements sur leurs territoires. En raison de l'autonomie communale et des caractéristiques du système actuel de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, la PCC ne peut actuellement que prendre acte de cette situation.

Sur la base des éléments précédents, la Cour des comptes constate que la PCC entreprend de nombreux contrôles dans les établissements en exploitation. Ces contrôles qui peuvent être complémentaires à ceux réalisés par les instances communales peuvent parfois s'avérer être des contrôles de substitution en raison du manque d'information transmise par les collectivités chargées de la surveillance sur le terrain. Comme précédemment évoqué, ces contrôles de substitution posent

différents problèmes notamment en termes d'efficacité. Malgré la volonté de la PCC de tisser des liens plus étroits avec les autorités locales, la connaissance des activités de contrôle déployées au niveau communal par le Canton demeure partielle en raison de la faible propension de certaines instances communales à collaborer avec la PCC.

3.1.2.3. LES PROCÉDURES PÉNALES ET ADMINISTRATIVES

Cette partie du rapport sur le processus de gestion des sanctions traite tout d'abord de la procédure pénale qui représente la catégorie de sanctions la plus utilisée par l'administration cantonale pour la période 2011-2018. Elle traite ensuite des avertissements (procédure administrative) qui sont également utilisés de manière conséquente par l'administration. Les recours contre les décisions de la PCC sont finalement abordés.

La procédure pénale

Les instances communales en charge de la surveillance des établissements communiquent aux préfets les infractions qui pourraient déboucher sur une sanction pénale, à l'exception des infractions au droit communal qui sont généralement traitées à l'interne par une commission de police prévue à cet effet. Les inspecteurs de la PCC dénoncent également les contraventions aux préfectures ou au Ministère public. Pour la période 2011-2018, des suites pénales ont été données dans 1'272 cas.

Ces contraventions aux prescriptions de la LADB ou de ses règlements d'exécution sont punies d'une amende dont le montant peut s'élever jusqu'à CHF 20'000 conformément à la loi sur les contraventions (art. 63 al. 3, LADB). Compte tenu que les préfets ne sont pas compris dans le champ de l'audit, leur gestion de la procédure pénale n'est pas traitée dans ce rapport.

La procédure administrative

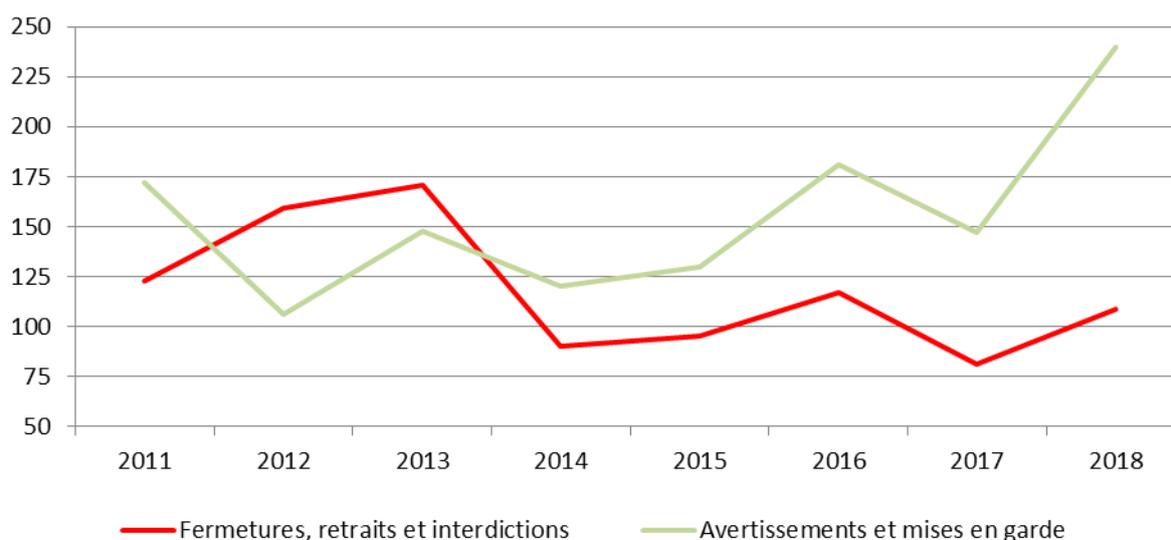
Après avoir octroyé une licence, la PCC peut prendre une palette de mesures administratives à l'encontre des titulaires ayant enfreint le cadre normatif. Ces mesures sont principalement prévues aux art. 60ss LADB. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- **Fermeture temporaire ou définitive d'établissement** lorsque l'ordre public l'exige ; les locaux, les installations ou les autres conditions d'exploitation ne répondent plus aux exigences imposées pour l'octroi de la licence ; les émoluments cantonaux ou communaux liés à la licence ne sont pas acquittés dans le délai fixé à cet effet ; ou les contributions aux assurances sociales que l'établissement est tenu de payer n'ont pas été acquittées dans un délai raisonnable (art. 60, LADB) ;
- **Retrait des autorisations d'exercer ou d'exploiter**, pour une durée maximale de cinq ans, lorsque le ou la titulaire de licence a enfreint les prescriptions cantonales, fédérales et communales relatives à l'exploitation des établissements, au droit du travail et à l'interdiction de fumer ; ou commis des infractions contraires à l'ordre, à la sécurité ou à la salubrité publique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, dans la gestion de son établissement ; ou pas payé les contributions aux assurances sociales qu'il est tenu de régler ; ou s'il apparaît ultérieurement que des renseignements et pièces inexacts ont été fournis intentionnellement dans le but d'obtenir une licence, une autorisation d'exercer ou d'exploitation (art. 60a, LADB) ;

- **Interdiction, temporaire ou définitive, de vendre et de servir des boissons alcooliques** en cas d'infraction aux normes en lien avec la vente, le service ou la consommation abusive d'alcool (art. 61, LADB) ;
- **Avertissement** aux titulaires de licences, d'une autorisation d'exercer ou d'exploiter dans les cas d'infractions de peu de gravité (art. 62, LADB) ;
- **Obligation de suivre une formation complémentaire** pour les titulaires de licences, d'une autorisation d'exercer ou d'exploiter qui sont auteurs ou responsables de manquements graves notamment en matière sanitaire et d'hygiène alimentaire (art. 62a, LADB).

D'autres mesures telles que la mise en garde sont également prévues dans le RLADB. La Cour des comptes constate que le niveau de gravité des différentes infractions à la LADB n'est pas défini. Il n'existe pas non plus de fourchette des sanctions pour chacune de ces infractions. Cette situation laisse une marge de manœuvre significative aux administrations (inter-)communales et cantonale lors des contrôles réalisés dans les établissements en exploitation. Il existe donc un risque d'inégalité de traitement entre les titulaires de licences. Les analyses réalisées par la Cour des comptes, dans les six instances communales auditées (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65), n'ont cependant pas permis de détecter une situation présentant une inégalité de traitement manifeste.

Le Graphique 1 propose une vision synthétique de l'évolution du nombre de mesures administratives prononcées par la PCC¹² durant la période 2011-2018. Parmi ces mesures administratives, il est possible d'observer que celles qui sont les plus coercitives (fermetures, retraits de licences et interdictions d'exercer ou d'exploiter) présentent une tendance baissière malgré une variance relativement forte chaque année. L'application de mesures moins contraignantes est, quant à elle, en augmentation, notamment en raison du développement des mises en garde dès 2016. La période 2012-2013 durant laquelle le nombre de fermetures, retraits et interdictions est supérieur à celui des avertissements et mises en garde correspond aux années qui ont connu une forte volonté de durcir les contrôles notamment liés à l'alcool, au niveau fédéral mais également dans le canton de Vaud.

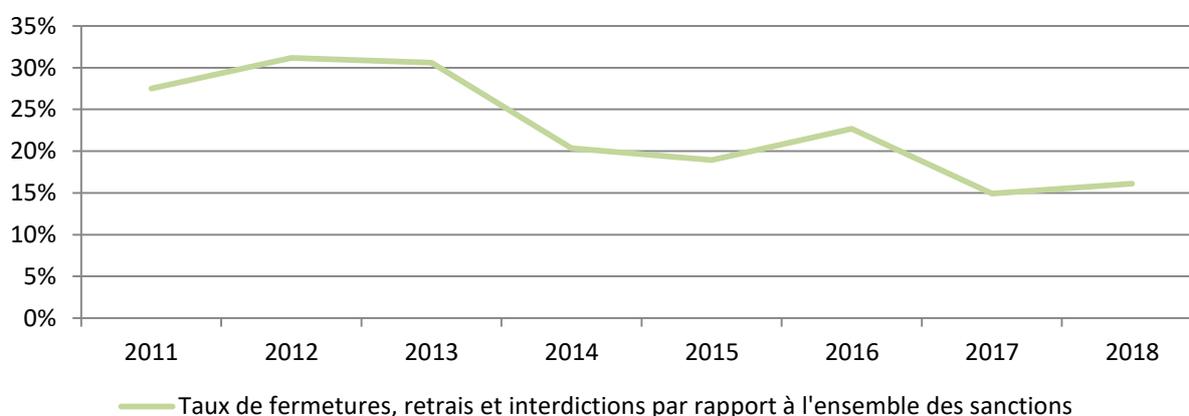


¹² Les communes et groupements de communes peuvent également prononcer des mesures administratives dans le cadre des infractions au droit de niveau communal. Ces mesures administratives concernent notamment l'interdiction temporaire des prolongations des heures d'ouverture.

Graphique 1 : Evolution des mesures administratives prononcées (2011-2018)

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Le Graphique 2, quant à lui, évalue l'évolution de la proportion des fermetures, des retraits et des interdictions par rapport à l'ensemble des sanctions. Il reflète également la tendance baissière qui caractérise les sanctions les plus coercitives depuis 2014. Il propose donc une vision plus détaillée et complémentaire des informations déjà présentées dans le Graphique 1. Avec un pic supérieur à 30% en 2012 et 2013, ce pourcentage est deux fois moins important pour la période 2017-2018, reflétant la part croissante que prennent les mesures davantage préventives dans les activités de la PCC. Cette évolution peut témoigner de la volonté de l'administration cantonale de ne pas pénaliser une branche dont la pression sur les marges est croissante. Elle peut également refléter un niveau de conformité plus élevé dans la branche. Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer laquelle de ces deux explications est prépondérante.



Graphique 2 : Evolution de la proportion du cumul des fermetures, des retraits et des interdictions par rapport à l'ensemble des sanctions (2011-2018)

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Lorsqu'une mesure administrative est prise à l'encontre de titulaires de licences, il existe un droit d'être entendu qui permet aux parties prenantes de pouvoir s'exprimer sur une procédure les concernant avant qu'une décision soit prononcée. Ce droit d'être entendu comprend de nombreuses facettes telles que le droit de prendre part à la procédure et de s'exprimer au préalable sur tous les éléments pertinents de la cause, le droit de participer à l'administration des preuves, le droit de consulter les pièces, le droit à une décision motivée et le droit de se faire assister ou représenter.

La procédure de recours

Les décisions rendues par la PCC peuvent être contestées devant le Tribunal cantonal. Les recours doivent être formulés par écrit et doivent être accompagnés des décisions attaquées, indiquant les motifs pour lesquels les décisions litigieuses sont contestées. En outre, les recourant-e-s doivent préciser ce qui est attendu de l'autorité judiciaire. Les recours doivent être déposés dans les 30 jours dès la communication des décisions attaquées, à moins que celles-ci n'indiquent un délai plus court. Ce délai commence à courir le lendemain de la réception des décisions litigieuses. Les sanctions

administratives prises par les autorités cantonales et communales sont directement exécutoires et les recours n'ont généralement pas d'effet suspensif¹³(art. 60b, LADB).

Pour la période 2011-2018, le taux de recours contre les sanctions prononcées par la PCC est, en moyenne, de 4%. Dans le cadre des décisions de fermeture qui représentent près de 5% des sanctions, le taux de recours est d'environ 30%. Ce taux relativement élevé reflète les enjeux économiques d'une fermeture d'établissement pour les titulaires de licences. Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer ce taux pour les autres catégories de sanctions.

Suite à la réception de recours, le Tribunal cantonal adresse un courrier aux recourant-e-s afin d'accuser bonne réception des documents. A ce stade, des informations complémentaires peuvent être demandées par les juges en charge des dossiers. Une copie des recours et des réponses du Tribunal cantonal sont alors envoyées aux autorités qui ont rendu les décisions contestées. Ces autorités ont alors l'obligation de prendre position sur les éléments qui leur sont reprochés dans un délai imparti. Cette prise de position est alors transmise aux recourant-e-s. En fonction de la nature de l'affaire, des audiences peuvent s'avérer nécessaires pour entendre les recourant-e-s, les autorités ayant rendus les décisions attaquées et d'éventuels témoins. Lorsque toutes les mesures d'instruction sont terminées, l'autorité judiciaire rend sa décision. Lorsque des recours ont lieu, les décisions de la PCC sont généralement confirmées.

3.1.3. LA MESURE DU TRAVAIL RÉALISÉ

La troisième étape du processus d'amélioration continue de la qualité prévoit que le déploiement des activités de la PCC en lien avec la supervision du système de licences LADB devrait être périodiquement évalué. Il s'agit plus précisément d'inventorier les activités effectivement réalisées par l'organisation durant la période sous revue puis de déterminer si les objectifs préalablement fixés lors de la planification ont été atteints.

Comme précédemment évoqué (voir partie 3.1.1.2), les activités de la PCC sont en grande partie non prévisibles et, par conséquent, ne peuvent vraisemblablement pas être planifiées. Dans le cadre de ces activités, la PCC tient notamment un inventaire détaillé des mesures prises à l'encontre d'établissements soumis à la LADB. Plus généralement, en s'appuyant sur une base de données qu'elle gère, la PCC est à même de produire de nombreuses statistiques sur les activités qu'elle déploie.

Les activités récurrentes de supervision réalisées par la PCC pourraient toutefois être planifiées, notamment les séances de coordination avec les communes et associations de communes, ainsi que les contrôles d'établissements par échantillonnage permettant de s'assurer de l'efficacité des contrôles menés par les instances communales.

En ce qui concerne les séances de coordination impliquant les deux niveaux institutionnels concernés, la PCC inventorie ses échanges avec les instances communales. Cet inventaire, tenu sous la forme d'un tableau, présente, pour chaque commune, les dates de prise de contact ainsi que les éléments clés communiqués. Il permet donc à la PCC de savoir dans quelle proportion elle s'est coordonnée avec les autorités locales durant l'année écoulée.

¹³ Les recours peuvent avoir un effet suspensif sur décision de l'autorité de recours suite à une requête de la partie recourante (art. 60b, LADB).

Comme précédemment évoqué, la PCC conserve, sous la forme d'une base de données, une trace de tous les contrôles qu'elle a entrepris auprès des titulaires de licences. Il n'est cependant pas possible de distinguer les contrôles complémentaires, les contrôles de substitution et les contrôles par échantillonnage visant à évaluer la performance des contrôles réalisés par les instances communales.

3.1.4. 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 préalablement définies lors de l'étape de planification (sous-section 3.2.1).

Comme évoqué précédemment, en raison de son rôle de superviseur, la PCC fonctionne principalement de manière réactive et, par conséquent, n'est pas à même de planifier une partie importante de ses tâches. C'est notamment le cas des interventions réalisées suite à des plaintes ou des suspicions de problèmes. Certaines tâches récurrentes telles que les séances de coordination avec les instances communales peuvent toutefois être planifiées. Des contrôles d'établissements par échantillonnage permettant de s'assurer de l'efficacité des contrôles menés par les instances communales peuvent également être planifiés. Compte tenu que la PCC n'a mis en place aucun objectif en lien avec ces tâches planifiables (voir partie 3.1.1.2), il n'est pas possible de mesurer la performance de l'organisation. Dès lors, la pertinence de l'utilisation des ressources ne peut pas être appréciée et la PCC n'est pas en mesure de procéder aux ajustements nécessaires par la comparaison des cibles définies et des valeurs effectives pour chaque indicateur lors du processus de planification des interventions.

3.1.5. 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 publiques 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 d'un rapport annuel, doivent permettre à l'information d'être accessible aux décideurs politiques et, plus généralement au public, en temps opportun.

La PCC ne publie actuellement ni rapport de gestion ni rapport d'activité synthétique. Les informations publiquement disponibles sont dès lors insuffisantes pour permettre aux citoyen-ne-s et aux autres parties prenantes d'évaluer la performance du système de surveillance des

établissements d'hébergement et de restauration. Une politique de communication renforcée permettrait également de mettre en lumière les différentes marges d'amélioration du système, notamment en ce qui concerne le manque de transparence entre les échelons institutionnels.

3.1.6. PILOTAGE DE LA SUPERVISION PAR LA PCC ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que la Police cantonale du commerce peut améliorer le pilotage du système de surveillance.

Chacune des quatre étapes du processus de gestion de la qualité (planification, déploiement, mesure et ajustement) présente des opportunités de perfectionnement, à l'exception de l'étape consistant à mesurer le travail réalisé.

En ce qui concerne la planification des activités de surveillance, la PCC ne procède actuellement pas à une planification formalisée de ses activités récurrentes (coordination avec les instances au niveau communal et contrôles par échantillonnage). Il est néanmoins important de préciser que la plus grande partie des tâches sous sa responsabilité ne sont pas prévisibles et, par conséquent, difficilement planifiables.

Au niveau du déploiement des activités de surveillance, la Cour des comptes constate que la PCC procède à des contrôles dans les établissements en exploitation. Ces contrôles peuvent être complémentaires à ceux réalisés par les instances communales. Il peut également s'agir de contrôles de substitution. Dans ce deuxième cas, cela s'avère problématique sur le plan de l'efficacité compte tenu du fait que la PCC n'allouerait plus ses ressources à sa mission de base qui consiste à superviser le système de licences LADB. En outre, dans l'éventualité où une administration au niveau communal ne réaliserait aucun contrôle tout en prélevant des émoluments de surveillance auprès des titulaires de licences, l'existence d'impôts déguisés serait constatée. 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, la PCC produit un inventaire détaillé de ses activités récurrentes et ponctuelles déployées durant l'année.

L'administration cantonale et, plus précisément la PCC, ne procède pas à l'ajustement de ses activités de surveillance. Compte tenu du fait qu'aucun objectif n'a été fixé en matière de supervision du système de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, il s'avère impossible de vérifier l'adéquation entre la planification, qui aurait dû être préalablement entreprise, et la mise en œuvre de la supervision. Le degré d'atteinte des objectifs, c'est-à-dire la performance, ne peut donc pas être évalué.

3.2. LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

Afin de financer leurs activités de surveillance des activités d'hébergement et de restauration, la PCC et les instances au niveau communal 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, les communes et les associations de 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.

3.2.1. 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 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 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 la délivrance 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).

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 en ce qui concerne la détermination des tarifs. En effet, il est admis, pour autant que le principe d'équivalence soit respecté et que le respect du principe de couverture des coûts puisse être contrôlé (EMPL modifiant la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR), Vaud), que la compétence générale d'édicter les tarifs soit déléguée à l'Exécutif et son administration. 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.

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. Il intervient comme mécanisme limitant le coût des prestations facturées en cas d'inefficience manifeste de l'administration. Compte tenu qu'il n'est pas exigé que les contributions causales perçues dans chaque cas correspondent exactement au coût de l'opération administrative, des critères objectifs encadrant la fixation des montants facturés doivent être préalablement définis. Une tarification forfaitaire n'est pas exclue tant que les contributions réclamées restent dans une proportion raisonnable avec les prestations fournies.

La **couverture des coûts** représente finalement le troisième principe qui doit être respecté par les collectivités publiques en Suisse (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.

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

3.2.2. LES ÉMOLUMENTS ET TAXES PERÇUS AU NIVEAU COMMUNAL

Les analyses réalisées par la Cour des comptes, dans les six instances communales auditées (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65), ont permis de constater que les collectivités publiques ne s'assurent généralement pas que leurs modèles de tarification applicables aux taxes et émoluments soient conformes au principe de couverture des coûts. Au travers d'estimations fondées sur les données disponibles, la Cour des comptes constate qu'il existe une sous-facturation générale des émoluments et taxes, suggérant qu'il n'existe pas d'impôts déguisés. Des investigations plus détaillées sont néanmoins nécessaires pour évaluer le taux exact de couverture des coûts. En ce qui concerne le principe d'équivalence des prestations, les procédures d'audit n'ont pas mis en lumière l'existence d'éléments suggérant qu'il n'était pas respecté par les instances au niveau communal. Finalement, le principe de légalité semble n'être pleinement respecté que dans les grandes collectivités (Lausanne, Association « Sécurité dans l'Ouest lausannois » et Association « Sécurité Riviera »). Le Tableau 3 récapitule les principaux constats relatifs à la politique de financement des collectivités locales.

	Principe de couverture des coûts	Principe d'équivalence des prestations	Principe de légalité
Château-d'Oex	Conforme (Sous-facturation)	Conforme	Partiellement conforme
Payerne	Conforme (Sous-facturation)	Conforme	Partiellement conforme
Villeneuve	Estimation impossible	Conforme	Partiellement conforme
Lausanne	Conforme (Sous-facturation)	Conforme	Conforme
Association « Sécurité dans l'Ouest lausannois »	Conforme (Sous-facturation)	Conforme	Conforme
Association « Sécurité Riviera »	Conforme	Conforme	Conforme

Tableau 3 : *Analyse des émoluments et taxes au niveau communal*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

3.2.3. LES ÉMOLUMENTS ET TAXES PERÇUS AU NIVEAU CANTONAL

Dans le cadre de la surveillance des activités d'hébergement et de restauration, la PCC se finance notamment en facturant aux établissements différents types d'émoluments et taxes, conformément au 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). Il s'agit d'émoluments pour la délivrance et le renouvellement de licences. Il s'agit également d'émoluments pour la surveillance de base, de taxes d'exploitation, de frais supplémentaires d'intervention, et d'émoluments pour les autres actes administratifs (intervention ou demande de renseignements). Le Tableau 4 propose une synthèse des principales contributions causales facturées par la PCC aux différents types d'établissements soumis à la LADB :

Emoluments perçus par la PCC	Base de calcul	Tarif (en CHF)
Emoluments de délivrance	Licence d'établissement, licence de traiteur, licence particulière, autorisation d'exercer, autorisation d'exploiter	500
	Licence de débit de boissons alcooliques à l'emporter	300
Emoluments de renouvellement	Tout renouvellement de licence	300
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

Frais supplémentaires d'intervention et demande de renseignements	Moins d'une demi-journée de travail	100
	Une demi-journée de travail	200
	Une journée de travail	300

Tableau 4 : *Tarifs des contributions causales perçues par la PCC*

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. 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'affaires généré par la vente de boissons alcooliques durant les deux dernières années. 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.). Pour les renouvellements de licences, un émoluments de CHF 300 est perçu (art. 18, RE-LADB). Lorsque des prestations sont fournies en urgence ou en dehors des horaires de travail ordinaires, l'administration peut percevoir des émoluments majorés de 50% au plus (art. 12, RE-LADB).

3.2.4. L'ANALYSE DE LA TARIFICATION DES CONTRIBUTIONS CAUSALES AU NIVEAU CANTONAL

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 supervision du système 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 PCC 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%. Un taux supérieur à 100% suggérerait l'existence d'une surfacturation des assujettis tandis qu'un taux inférieur à 100% reflèterait une sous-facturation.

La PCC n'ayant formellement réalisé aucune estimation périodique de son taux de couverture, la Cour des comptes a entrepris son évaluation sur la base des informations mises à sa disposition par l'administration cantonale. Pour déterminer ce taux, il est nécessaire de déterminer les revenus ainsi que les charges qui doivent être pris en compte (Tableau 5).

		2016	2017	2018
Revenus	Emolument de surveillance de base	1'751'480	1'630'464	1'683'326
	+ Frais supplémentaires d'intervention	28'400	26'700	36'850
A = Total revenus (contributions causales)		1'779'880	1'657'164	1'720'176
Charges	Masse salariale brute	1'326'847	1'325'930	1'322'143
	+ charges sociales	275'129	271'122	267'369
	+ Infrastructures (bureau-location-IT)	265'369	265'186	264'429
B = Total charges		1'867'345	1'862'238	1'853'941
Taux de couverture des charges (=A÷B)		95%	89%	93%
Sous-facturation estimée		87'465	205'074	133'765

Tableau 5 : *Système vaudois de licences et permis temporaires*

Source : Cour des comptes (2020)

Pour la période 2016-2018, ces revenus oscillent entre CHF 1.7 millions et CHF 1.8 millions. Le coût complet des prestations (masse salariale brute, charges sociales, et infrastructures) est alors déduit pour estimer le taux de couverture des charges. Ce dernier est en moyenne de 92% pour la période sous revue. Ce taux reflète l'existence d'une légère sous-facturation annuelle qui représente, en moyenne, un montant de CHF 142'101. Ce montant varie de manière significative chaque année avec un minimum de CHF 87'465 en 2016 et un maximum de CHF 205'074 en 2017.

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes considère que le principe de couverture des coûts est globalement respecté par la PCC et que sa politique de financement est performante malgré une légère sous-facturation dont l'importance varie fortement chaque année.

Principe d'équivalence des prestations

Les émoluments et taxes facturés par la PCC 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. Les analyses suggérant une sous-facturation des prestations et l'absence de constats en lien avec une inefficience manifeste de l'organisation appuient cette conclusion.

Principe de légalité

Le principe de légalité requiert que les différentes contributions causales facturées par l'administration cantonale figurent dans une base légale formelle. En application de la jurisprudence, le cercle des assujettis, l'objet et la base de calcul des émoluments doivent au minimum figurer dans une norme spécifique adoptée par le législateur. Ce dernier peut déléguer la détermination des tarifs à l'exécutif, ce qui facilite leurs adaptations futures. Cette délégation requiert que le principe d'équivalence soit respecté et que celui de couverture des coûts puisse être contrôlé.

La tarification des émoluments et taxes en lien avec la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration est prévue dans un règlement spécifique¹⁴, avec une exception. Le tarif de la taxe d'exploitation sur les débits de boissons alcooliques à l'emporter est directement prévu à l'art. 53e de la LADB. En ce qui concerne les autres émoluments et taxes, la Cour des comptes a systématiquement constaté l'existence d'une base légale formelle. Il s'agit de l'art. 54

¹⁴ Il s'agit 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).

LADB pour les émoluments de délivrance et de renouvellement. Les émoluments de surveillance (frais de base et frais supplémentaires) sont prévus à l'art. 55 LADB. Il s'agit finalement de l'article 57 LADB pour les demandes de renseignements.

3.2.5. ADÉQUATION DES TAXES ET ÉMOLUMENTS PERÇUS AU NIVEAU CANTONAL ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que les émoluments et taxes encaissés par la Police cantonale du commerce ne sont que partiellement conformes aux principes fixés par le législateur suisse et recommandés par l'OCDE.

La politique de financement de la PCC est globalement conforme aux principes fixés par le législateur. La PCC ne s'assure toutefois pas que ses tâches soient suffisamment financées.

En ce qui concerne le principe de couverture des coûts, les estimations réalisées par la Cour des comptes suggèrent qu'il existe une faible sous-facturation des prestations de contrôles dédiées aux établissements soumis à la LADB. Compte tenu que le montant de cette sous-facturation varie de manière significative chaque année, il est possible de conclure que le principe de couverture des coûts est généralement respecté.

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, les analyses suggèrent que le principe de légalité est respecté pour l'ensemble des contributions causales perçues par la PCC.

3.3. 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 6 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 cantonale n'ayant aucun pouvoir décisionnel au sein du secteur en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB a un fils exploitant un restaurant.
Potentiel	Une cadre de l'administration cantonale, responsable de la surveillance des établissements soumis à la LADB, a une fille exploitant un restaurant.
Réel	Un cadre de l'administration cantonale, responsable de la surveillance des établissements soumis à la LADB, est impliqué dans le contrôle du restaurant exploité par son fils.

Tableau 6 : *Catégorie de conflits d'intérêts*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Qu'ils soient apparents, potentiels ou réels, les conflits d'intérêts peuvent représenter 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 cumulatifs fréquemment représentés au travers du modèle du triangle de la fraude (Cressey, 1953) (voir Figure 4).

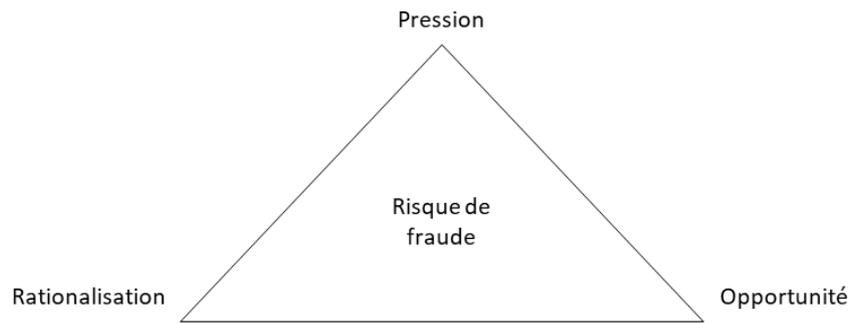


Figure 4 : *Triangle de la fraude*
Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

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. 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 aussi considérer qu'elles compensent une situation d'injustice telle qu'un salaire insuffisant.

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

La gestion du risque de 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 objectif 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'objectifs SMART et d'une supervision adaptée participent à la réduction du risque de fraude. On peut aussi 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.

3.3.2. L'ENCADREMENT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS AU NIVEAU COMMUNAL

Les analyses réalisées par la Cour des comptes, dans le cadre des rapports destinés aux six instances communales auditées (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65), ont permis d'établir que les collectivités publiques ont généralement un cadre normatif relativement dense qui encadre la problématique des conflits d'intérêts. La Cour des comptes constate toutefois, pour chacune des entités auditées, que les normes ne prévoient ni la sensibilisation des collaborateur-trice-s au risque de conflits d'intérêts, ni l'obligation de se récuser en cas de conflits d'intérêts apparents, potentiels et/ou réels. En ce qui concerne l'acceptation de dons et d'autres avantages, les pratiques divergent. Dans la majorité des cas, les employé-e-s peuvent les accepter s'ils sont de faible importance. Compte tenu qu'aucun principe directeur ne permet de déterminer précisément dans quelles conditions des dons et autres avantages peuvent être acceptés, chaque collaborateur-trice est amené-e à déterminer en fonction de ses propres critères si elle ou il peut les accepter. Cette situation engendre un risque de conflits d'intérêts qui peut être apparents, potentiel ou réel et un risque de corruption. Finalement, l'encadrement des activités accessoires varie également entre les différentes instances communales auditées. Certaines collectivités publiques interdisent toutes les activités accessoires, sans pour autant les définir, tandis que d'autres n'interdisent que les activités accessoires rémunérées pour les collaborateur-trice-s travaillant à temps plein au sein de l'administration. Dans ce dernier cas de figure, une personne pourrait être à la fois en charge de la surveillance des établissements à temps partiel au sein de l'administration et salarié dans un établissement au bénéfice d'une licence LADB. En d'autres termes, cette personne serait amenée à se contrôler elle-même ou être contrôlée par un collègue. Le Tableau 7 propose un récapitulatif des principaux constats relatif à la gestion du risque de conflits d'intérêts dans les collectivités publiques au niveau communal.

	Sensibilisation et formation	Récusation obligatoire	Dons et autres avantages	Activités accessoires
Château-d'Oex	Non	Non	Interdits	Interdiction pour les collaborateur-trice-s à 100% d'entreprendre des activités accessoires rémunérées.
Payerne	Non	Non	Permis selon les « usages sociaux »	Annonce de toute activité accessoire (rémunérée ou non), même si elle est exercée en dehors du travail.
Villeneuve	Non	Non	Interdits	Interdiction de toute activité accessoire, mais la notion d'accessoire n'est pas définie.
Lausanne	Non	Non	Permis selon les « usages sociaux »	Interdiction de toute activité accessoire, mais la notion d'accessoire n'est pas définie.
Association « Sécurité dans l'Ouest lausannois »	Non	Non	Permis si « simple attention »	Interdiction d'entreprendre des activités accessoires rémunérées.
Association « Sécurité Riviera »	Non	Non	Permis si « absence de caractère excessif »	Interdiction de toute activité accessoire, mais la notion d'accessoire n'est pas définie.

Tableau 7 : *Analyse de la gestion des conflits d'intérêts au niveau communal*
 Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

3.3.3. L'ENCADREMENT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS AU NIVEAU CANTONAL

De manière générale, le risque de conflits d'intérêts est particulièrement marqué au sein des autorités locales 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.

Dans le cadre de la surveillance des activités d'hébergement et de restauration, il est nécessaire de différencier l'intensité du risque de conflits d'intérêts qui caractérisent les niveaux communal et cantonal, principalement pour deux raisons. Premièrement, l'administration cantonale déploie ses activités sur un territoire plus étendu que chacune des administrations communales prises individuellement. Dès lors, en se fondant sur les éléments mis en lumière par le GRECO (2008), il est possible de conclure que la proximité des autorités cantonales et de leur administration avec la société civile et, plus particulièrement, avec les entrepreneurs locaux est moins forte que celle qui peut être observée au niveau communal. Par conséquent, le risque de conflits d'intérêts est moins élevé au niveau cantonal qu'au niveau communal. Deuxièmement, l'administration cantonale et, plus précisément, la PCC intervient comme superviseur du système de licence. Comme précédemment évoqué, elle délègue en grande partie la réalisation des contrôles généraux dans les établissements en exploitation aux instances communales. Dès lors, ses liens avec les entrepreneurs locaux sont moins étroits permettant de réduire le risque de conflits d'intérêts.

Au sein de l'administration cantonale et, plus précisément de la PCC, le risque de conflits d'intérêts est encadré par une série de normes. Plus précisément, la loi sur le personnel prévoit que les collaborateur-trice-s doivent accomplir leur travail dans un souci d'efficacité et de conscience professionnelle (art. 50 al. 1, LPERS). Le personnel doit agir, en toutes circonstances, de manière professionnelle et conformément aux intérêts de l'Etat et du service public, dans le respect des normes en vigueur, des missions et des directives de son supérieur (art. 50 al. 2, LPERS). Cela implique que chaque collaborateur-trice respecte ses devoirs de fidélité et de discrétion et s'abstient de tout acte qui pourrait causer à l'Etat une perte ou un dommage (art. 124 al.1, RLPers-VD). Dans une perspective plus large, le personnel de l'Etat doit se montrer digne de la confiance placée en lui (art. 124 al. 2, RLPers-VD).

Les collaborateurs-trices sont tenu-e-s d'exercer leurs activités de manière intègre et loyale. Le personnel de l'administration cantonale doit également s'assurer que toutes les décisions soient prises en toute indépendance et objectivité (art. 4, directive LPers sur les conflits d'intérêts). En outre, les employé-e-s sont tenu-e-s d'aménager leurs affaires privées, leurs activités associatives et extraprofessionnelles de manière à éviter tout conflit d'intérêts avec leurs tâches professionnelles (art. 5.1, directives LPers sur les conflits d'intérêts). En cas d'implication dans un conflit d'intérêts réel ou potentiel, ou lorsque l'activité implique la préparation ou la prise de décisions, le contrôle de son exécution, l'attribution ou l'adjudication de contrats ou lorsqu'il y a un risque concret de partialité, les personnes concernées sont tenues de se récuser (art. 5.2, directive LPers sur les conflits d'intérêts). Il y a partialité notamment lorsque des intérêts personnels, familiaux, économiques, des amitiés, des inimitiés ou des liens de dépendance peuvent altérer l'indépendance des collaborateur-trice-s concerné-e-s.

La personne qui doute qu'un comportement soit correct prend conseil auprès de son autorité d'engagement qui déterminera l'attitude à adopter (art. 4, directive LPers sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts).

L'autorité d'engagement ou la personne désignée par elle veille, lorsqu'elle doit confier des tâches et des projets à ses collaborateur-trice-s, à ce qu'ils n'occasionnent pas de conflits d'intérêts (art. 5.3, directive LPers sur les conflits d'intérêts). Elle analyse les situations de conflits d'intérêts potentiels ou réels qu'elle a identifiées ou qui lui sont annoncées. Elle prend les mesures appropriées pour les éviter, respectivement y mettre un terme (art. 5.3, directive LPers sur les conflits d'intérêts).

En marge des différentes normes applicables, le cahier des charges des collaborateur-trice-s de la PCC impose également d'agir de manière éthique, intègre et en toute discrétion.

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 la directive relative aux conflits d'intérêts qui interdit aux collaborateur-trice-s de se faire accorder ou promettre par des tiers, directement ou indirectement, des avantages en relation avec leur activité professionnelle (art. 6.1, directive LPers sur les conflits d'intérêts). Toutefois, bien que l'acceptation de dons en espèces, quel que soit leur

montant et quelles que soient les circonstances, soit interdite (ibid.), cette directive prévoit la possibilité pour les collaborateur-trice-s d'accepter, dans l'exercice de leurs tâches, des avantages non monétaires lorsque ces derniers sont conformes aux usages sociaux et de faible importance (art. 6.1, directive LPers sur les conflits d'intérêts). Cette notion de « faible importance » désigne les avantages en nature dont la valeur marchande n'excède pas un montant de l'ordre de CHF 300.- par situation (ibid.). Les normes cantonales précisent cependant que l'acceptation de cadeaux ou d'invitations ne doit d'aucune manière restreindre l'indépendance, l'objectivité et la liberté d'action des collaborateur-trice-s dans l'exercice de leur activité professionnelle, ni créer un risque de partialité (ibid.). Lorsque les cadeaux et invitations vont au-delà des avantages de faible importance mais qu'ils ne peuvent pas être refusés pour des raisons de politesse, les collaborateur-trice-s sont tenus de s'en référer à leur autorité d'engagement qui décidera de la suite à donner (art. 6.2, directive LPers sur les conflits d'intérêts).

Activités accessoires

La loi sur le personnel énonce que les collaborateur-trice-s sont tenu-e-s d'informer leurs autorités d'engagement des activités accessoires exercées ou souhaitées (art. 51 al. 1, LPERS). Le Conseil d'Etat peut interdire l'exercice d'une activité accessoire incompatible avec une fonction (art. 51 al. 2, LPERS). L'autorité d'engagement concernée peut également interdire aux collaborateur-trice-s l'exercice d'une activité accessoire incompatible¹⁵ avec leurs fonctions (art. 1.1, directive LPers relatives aux activités accessoires). Dans le cadre normatif vaudois, la notion d'« activité accessoire » est relativement large et comprend les activités rémunérées ou non rémunérées qui sont réalisées durant les heures de travail mais également hors de ces dernières (art. 1.1, directives sur les activités accessoires).

Lorsqu'une activité accessoire est exercée partiellement ou complètement sur l'horaire de travail, l'autorité d'engagement peut subordonner l'autorisation à la condition que tout ou partie du gain réalisé par l'activité accessoire soit versé à l'Etat (art. 127, RLPers). Si le personnel ou le matériel de l'Etat est mis à contribution pour réaliser une activité accessoire, des frais et débours peuvent être facturés aux collaborateur-trice-s concernés puis versés dans la caisse de l'Etat. Une part des honoraires perçus¹⁶ peut également être rétrocédée à l'Etat (art. 1.3, directive LPers relative aux activités accessoires).

Les collaborateur-trice-s qui exécutent à titre privé une expertise ou un arbitrage engagent leur responsabilité et non pas celle de l'Etat de Vaud. Avant d'accepter un mandat, cet élément doit être rappelé par écrit aux mandants. En cas de doute à cet égard, le mandant doit préciser à quel titre, officiel ou privé, l'expertise ou l'arbitrage est confié.

Charges publiques

Proche de la thématique des activités accessoires, l'acceptation de charges publiques est également encadrée par la loi sur le personnel et les normes qui en découlent. Le Conseil d'Etat détermine à

¹⁵ L'incompatibilité entre l'activité accessoire de l'employé-e et sa fonction peut résulter notamment de la nature de l'activité lorsque celle-ci heurte les intérêts de l'Etat, notamment sur le plan du conflit d'intérêts ; de la durée et de la fréquence ; ou d'un cumul de gains excessif pour les collaborateur-trice-s dont la rémunération est élevée (art. 1.1, directive LPers relative aux activités accessoires).

¹⁶ La rétrocession est limitée, en principe, à 20% du gain réalisé afin de faciliter les activités des collaborateur-trice-s de l'Etat fonctionnant en tant qu'expert (art. 2.3, directive LPers relative aux activités accessoires).

quelles conditions les collaborateur-trice-s peuvent accepter une charge publique et arrête la liste des activités incompatibles avec l'exercice d'une charge publique (art. 51 al. 3, LPERS). Avant d'accepter une charge publique non obligatoire à teneur de la législation fédérale ou cantonale, les collaborateur-trice-s sollicitent une autorisation auprès de l'autorité d'engagement. La durée de l'autorisation correspond à la durée légale de la charge publique (art. 1.1, directive LPers sur l'accès aux charges publiques). L'exercice d'une charge obligatoire à teneur de la législation fédérale ou cantonale n'est pas soumise à autorisation (art. 128 RLPers). C'est également le cas pour les mandats de conseiller-ère communal-e, conseiller-ère général-e et de curateur-trice volontaire (art. 1.4, directive LPers sur l'accès aux charges publiques).

Secret de fonction

Le personnel de l'Etat doit respecter le principe de la transparence qui s'applique aux informations dont les collaborateur-trice-s ont connaissance dans l'exercice de leur activité professionnelle. Sont réservés les intérêts publics et privés prépondérants et tous les secrets protégés par d'autres lois (art. 69 al. 2, LPers). La loi sur l'information (LInfo) précise qu'il est interdit aux collaborateur-trice-s de la fonction publique ainsi qu'aux délégués d'une tâche publique de divulguer des informations ou des documents officiels, dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction, et qui doivent rester secrets en raison de la loi ou d'un intérêt public ou privé prépondérant (art. 18 al. 1, LInfo). Cette obligation de garder le secret subsiste après la cessation des rapports de service (art. 18 al. 2, LInfo). La violation du secret de fonction est sanctionnée par l'article 320 du Code pénal (art. 18 al. 3, LInfo). En outre, les collaborateur-trice-s de la fonction publique ne peuvent déposer en justice comme partie, témoin ou expert sur des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction qu'avec l'autorisation écrite de l'autorité que désignera le Conseil d'Etat (art. 19, LInfo).

Sanctions

La loi sur le personnel traite également des peines disciplinaires pouvant être prononcées à l'encontre des collaborateur-trice-s n'ayant pas respecté leurs différentes obligations. Elle stipule tout d'abord que chaque employé-e doit immédiatement signaler à son supérieur hiérarchique tout fait important de nature à exposer l'Etat à une réclamation en dommages et intérêts (art. 89, RLPers-VD). Le supérieur hiérarchique doit alors prendre toutes les mesures utiles pour recueillir et sauvegarder les preuves (Ibid.). Dans le cadre d'une violation des devoirs légaux ou contractuels par un-e collaborateur-trice, l'autorité d'engagement ne peut résilier son contrat qu'après avoir notifié un avertissement par écrit (art. 59 al. 3, LPERS). Toutefois, l'autorité d'engagement conserve la possibilité de résilier immédiatement le contrat en tout temps pour de justes motifs (art. 61, LPERS). Il s'agit de toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de celui qui a donné le congé la continuation des rapports de travail.

En cas de vol, d'abus de confiance ou d'autres infractions pénales commis au préjudice de l'Etat par un-e collaborateur-trice l'autorité d'engagement doit être avertie (art. 1, directive LPers sur les infractions pénales). Cette dernière en informe la Direction des affaires juridiques qui dépose dans tous les cas plainte pénale (art. 2, directive LPers sur les infractions pénales). Le contrat de travail est résilié avec effet immédiat pour justes motifs à moins que la personne ne présente spontanément sa démission avec effet immédiat.

Le non-respect des obligations découlant de la directive sur les conflits d'intérêts constitue une violation des devoirs de service au sens de l'art. 50 LPERS (engagements et devoirs du collaborateur). Les personnes qui s'y soustraient s'exposent à une sanction qui peut aller jusqu'à la résiliation du contrat de travail conformément aux dispositions des art. 59 et ss LPers et, le cas échéant, à des sanctions pénales en application de l'art. 314 du Code pénal suisse. Cet article stipule que les membres d'une autorité et les fonctionnaires qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, auront lésé dans un acte juridique les intérêts publics qu'ils avaient mission de défendre seront punis d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.

Dans le cadre de la thématique 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-e 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-e 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.

Sur le plan de la responsabilité civile, les collaborateur-trice-s répondent du dommage causé aux tiers dans l'exercice de leurs tâches conformément à la loi cantonale sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs employé-e-s et aux dispositions du droit fédéral (art. 40, LPERS).

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

Les collaborateur-trice-s de l'administration cantonale, et plus précisément de la PCC, sont chargé-e-s de la surveillance des établissements soumis à la LADB dans un canton dont le nombre d'habitants et la surface d'habitat et d'infrastructure sont relativement importants. Compte tenu des éléments précédents et du fait que les activités de la PCC consistent principalement à superviser le système de surveillance des titulaires de licence (contrôles de deuxième niveau), le risque de conflits d'intérêt au sein de l'organisation peut être considéré comme limité. En effet, ce risque se développe principalement au niveau des instances communales.

Sur le plan opérationnel, en marge des nombreuses normes édictées, la PCC gère principalement ce risque 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 de l'administration cantonale 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 autres avantages, le cadre normatif de la PCC interdit formellement à ses collaborateur-trice-s de se faire accorder ou promettre par des tiers, directement ou indirectement, des avantages en relation avec leur activité professionnelle, à l'exception des avantages non monétaires dont le montant n'excède pas CHF 300 par situation (« faible importance »). Il est toutefois précisé que l'acceptation de cadeaux ou d'invitations ne doit d'aucune manière restreindre l'indépendance, l'objectivité et la liberté d'action des employé-e-s dans l'exercice de leur activité professionnelle, ni créer un risque de partialité. Le contenu du cadre normatif apparaît dès lors comme problématique compte tenu du fait que les collaborateur-trice-s qui acceptent des avantages non-monétaires de faible importance doivent interpréter si leur impartialité est compromise en raison d'un conflit d'intérêts réel ou potentiel. Par conséquent, l'acceptation de dons et avantages en argent, quels que soient leurs montants pourrait être interdite afin de minimiser le risque d'image pour l'Etat.

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 régulières. 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.

3.3.5. GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS À LA PCC ?

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

Dans le cadre de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, le risque de conflits d'intérêts au sein de l'administration cantonale et, plus particulièrement de la PCC est relativement faible. La gestion des conflits d'intérêts est régulée par une série de normes applicables à l'ensemble du personnel de l'administration cantonale. Dans le cadre des activités quotidiennes déployées par les personnes en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB, ce risque est principalement géré de manière informelle.

La gestion des conflits d'intérêts par la PCC présente quelques marges d'amélioration. A titre d'exemple, les règles de l'administration cantonale applicables qui lui sont applicables permettent aux collaborateur-trice-s de cette dernière d'accepter des dons et autres avantages qui n'excèdent pas CHF 300 par situation, notamment de la part des responsables d'établissements soumis à la LADB, aussi longtemps que leur capacité à demeurer impartial-e-s est garantie.

Cette situation dont la probabilité de survenance est faible, compte tenu du fait que la PCC ne réalise pas de contrôles généraux dans les établissements en exploitation, engendre un risque de corruption qui se traduit par un risque d'image pour l'Etat. La sensibilisation du personnel à la problématique des conflits d'intérêts, notamment par le biais de formations, pourrait être renforcée.

3.4. LES INFORMATIONS TRANSMISES PAR LES INSTANCES COMMUNALES À LA PCC

Cette section évalue l'étendue et la profondeur des informations transmises par les instances au niveau communal à l'administration cantonale et, plus particulièrement à la PCC. Cette transmission d'information revêt un caractère primordial dans le cadre de la surveillance des titulaires de licence.

3.4.1. 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 différents niveaux institutionnels. Ce réseau devrait s'appuyer sur des instruments de gouvernance tels que des plateformes de dialogue ou des partenariats. Il devrait plus précisément 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 de ces systèmes, l'OCDE recommande notamment le développement d'organes de concertation inter-administrations dont le rôle consiste notamment à clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux institutionnels.

3.4.2. LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA PCC PAR LES INSTANCES COMMUNALES

Responsable de l'octroi de licences 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 de connaître avec précision les activités de contrôle effectivement déployées par les instances communales auprès des titulaires de licences. Cette nécessité se reflète notamment dans l'article 36 al. 1 RLADB qui stipule que les municipalités (et comités de direction) 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).

Les procédures d'audit réalisées par la Cour des comptes, dans le cadre des rapports destinés aux instances communales (voir rapports 60, 61, 62, 63, 64, et 65), ont permis de constater que les communes et groupements de communes ne communiquent pas systématiquement à la PCC l'ensemble des informations requises par la loi (voir Tableau 8). A titre d'exemple, l'administration

cantonale n'est généralement pas informée des mesures administratives et des ordonnances pénales prises par les instances communales.

	Communication systématique des informations prévues par la loi	Communication de l'étendue et de la profondeur des contrôles effectués
Château-d'Oex	Non	Non
Payerne	Non	Non
Villeneuve	Oui	Non
Lausanne	Non	Non
Association « Sécurité dans l'Ouest lausannois »	Non	Non
Association « Sécurité Riviera »	Non	Non

Tableau 8 : *Analyse des informations transmises par les instances communales*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Bien que le cadre légal impose aux communes et associations de communes de transmettre à l'administration cantonale toutes les informations relatives aux faits pouvant mener aux différentes sanctions précédemment énumérées, il ne requiert pas que les collectivités locales communiquent 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 instance communale 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. Il apparaît dès lors nécessaire que la PCC soit informée non seulement des faits susceptibles d'entraîner une des sanctions prévues par le cadre légal, mais aussi de l'étendue et de la profondeur des contrôles effectivement réalisés. Aucune des instances communales auditées ne transmet d'informations sur l'ensemble des contrôles qu'elle a effectivement réalisés (voir Tableau 12).

3.4.3. L'ANALYSE DES MÉCANISMES DE COORDINATION MIS EN PLACE PAR LA PCC

Il n'existe aucun réseau dense d'interactions politiques et administratives entre les niveaux institutionnels chargés de surveiller les établissements soumis à la LADB. Plus précisément, il n'existe pas d'instruments de gouvernance tels que des plateformes d'échanges ou des partenariats impliquant les communes, les groupements de communes et la PCC. Seuls les canaux de communication usuels (e-mails, courriers et téléphone) sont utilisés. Cette situation se reflète dans la faible quantité d'informations transmises par les instances communales à la PCC et s'avère tout particulièrement problématique dans le cadre de l'obligation légale des communes et associations de communes de transmettre à l'administration cantonale tous les faits susceptibles de provoquer une sanction. En outre, la PCC ne dispose d'aucune information sur les contrôles effectivement réalisés par les instances communales auprès des établissements soumis à la LADB. Cette situation peut s'avérer problématique compte tenu du fait que la PCC est en charge des principales sanctions telles que le retrait des licences. L'absence de principes directeurs clairs et d'indicateurs émanant de la PCC et définissant avec précision ses besoins contribue certainement au manque de communication entre les deux niveaux institutionnels.

Bien que cette période ne soit pas couverte par l'audit, il semble important de relever que durant la pandémie COVID-19, une « task force » a permis une meilleure coordination de l'action de la PCC, des polices communales du commerce et, plus généralement, du personnel en charge de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration au sein des administrations communales. Les partenaires du système de licences ont notamment échangé sur l'évolution de la situation sanitaire et de la réglementation et, plus spécifiquement, sur les objectifs de contrôle. Lors de ces échanges, la PCC a notamment demandé aux instances communales de transmettre des statistiques sur leurs activités de contrôles effectivement déployées. Ces éléments qui reflètent un renforcement significatif du réseau d'interactions administratives entre les niveaux institutionnels ont permis à l'administration cantonale d'explicitier ses attentes envers les communes et association de communes en termes d'informations transmises. Il est cependant nécessaire de relever qu'en l'absence de lien hiérarchique entre la PCC et les instances communales, la volonté de collaborer des instances communales avec l'administration cantonale peut varier de manière significative. La Cour des comptes salue l'efficacité de ce mode de fonctionnement qui devrait être pérennisé. Elle souligne également la nécessité, sur le plan de la performance, de renforcer les directives de la PCC face aux instances communales, notamment en ce qui concerne l'étendue et la profondeur des informations nécessaires.

3.4.4. INFORMATIONS TRANSMISES PAR LES INSTANCES COMMUNALES ?

Sur la base des travaux effectués, la Cour des comptes conclut que la Police cantonale du commerce n'a pas mis en place des mécanismes de coordination suffisants pour favoriser la transmission, par les instances communales, des informations relatives aux contrôles effectués dans les établissements en exploitation.

Les communes et associations de communes sont légalement tenues de signaler immédiatement, à la PCC, tous les faits susceptibles de provoquer une sanction telle que, dans les situations les plus graves, l'annulation ou le retrait d'une licence. Dans le cadre d'un examen de dossiers d'établissements soumis à la LADB, dans six instances communales, il est apparu que les collectivités publiques auditées ne transmettent pas systématiquement à la PCC l'ensemble des informations portant sur des infractions aux normes de niveau communal.

Plus généralement, en ce qui concerne les activités de surveillance effectivement déployées au niveau communal, les collectivités publiques ne produisent pas les informations nécessaires à l'évaluation de leur performance (nombre de contrôles, types de contrôle, etc.). Elles ne sont dès lors pas en mesure de communiquer à la PCC dans quelle mesure elles remplissent leur mission de surveillance.

La PCC n'a mis en place ni principes directeurs, ni canaux de communication facilitant la transmission d'informations par les instances communales.

3.5. LE SOUTIEN FOURNI PAR LA PCC AUX INSTANCES COMMUNALES

Cette dernière section du chapitre 3 examine le soutien fourni par l'administration cantonale, au travers de la PCC, aux instances communales.

3.5.1. LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

Pour mener à bien leur mission de surveillance, les communes et groupements de communes doivent 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 l'aptitude à fournir des services de qualité ; de la capacité à mettre en œuvre des politiques publiques, notamment en collaborant avec d'autres administrations (horizontalement ou verticalement) ; et de l'aptitude à évaluer ses propres services. Les capacités institutionnelles signifient qu'une collectivité publique dispose d'institutions efficaces en matière législative et exécutive. Les capacités stratégiques désignent finalement l'aptitude à fixer des objectifs dans les domaines social, politique et économique et le fait de disposer des moyens administratifs et institutionnels d'atteindre ces objectifs dans les délais annoncés.

Une étude menée en 2015 par l'OCDE (2019) relève que les petites communes tendent à ne pas bénéficier des ressources nécessaires pour réaliser leurs missions. 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 collectivités publiques locales afin de permettre une plus grande performance de l'action publique.

3.5.2. LES MESURES CANTONALES DONT BÉNÉFICIENT LES INSTANCES AU NIVEAU COMMUNAL

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 locales 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 des communes et groupements de communes des directives et aide-mémoires. Ces documents permettent au personnel communal ou intercommunal 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 s'adresse aux contrôleurs des établissements servant des boissons alcooliques. Ce document traite, 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 une fiche d'inspection LADB – LEAE - LIFLP, qui 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 adresser des communications ou circulaires, lorsque de nouvelles interprétations de la loi sont disponibles.

En outre, l'administration cantonale fait parvenir aux communes et groupements de communes une copie de sa correspondance avec les établissements sis sur leurs territoires respectifs, à l'exception des rapports du SDE. Ces informations permettent aux collectivités 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 instances au niveau communal 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.

Le Tableau 9 propose un récapitulatif des principaux constats relatifs aux mesures de soutien dont les six instances communales auditées ont bénéficiées durant la période sous revue. Il permet de constater que la PCC met à la disposition des communes et groupements de communes une palette de documents standardisés, ainsi que la correspondance officielle entre le Canton et les établissements sis sur leurs territoires respectifs. Cependant, les procédures d'audit ont permis de constater que la PCC n'avait dispensé aucune formation aux employé-e-s des instances concernées.

	Documents standardisés	Correspondance officielle	Formation
Château-d'Oex	Oui	Oui	Non
Payerne	Oui	Oui	Non
Villeneuve	Oui	Oui	Non
Lausanne	Oui	Oui	Non
Association « Sécurité dans l'Ouest lausannois »	Oui	Oui	Non
Association « Sécurité Riviera »	Oui	Oui	Non

Tableau 9 : *Mesures de soutien dont les administrations au niveau communal ont bénéficiés*
Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

En marge des formations proposées, la PCC met finalement ses compétences juridiques à disposition des instances communales, qui 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.

3.5.3. LE PILOTAGE DES MESURES DE SOUTIEN PAR LA PCC

En ce qui concerne la surveillance des établissements soumis à la LADB, le renforcement des capacités administratives, institutionnelles et stratégiques au sein des instances communales nécessite que la PCC réalise périodiquement une analyse des difficultés que rencontrent les collectivités locales. Cette analyse est entreprise lors des échanges que la PCC organise avec les communes et groupements de communes. Le tableau de suivi de ces échanges mis en place par la PCC permet de constater qu'un nombre significatif de communes ne souhaite pas de collaboration avec la PCC. Dès lors, il est difficile pour la PCC d'adapter le soutien qu'elle offre par rapport aux besoins spécifiques de l'ensemble des 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 des administrations communales.

Par ailleurs, la PCC devrait davantage chercher à renforcer les aptitudes du personnel communal ou intercommunal en favorisant une approche systémique, notamment au travers de formations, évitant ainsi d'être exclusivement centrée sur le soutien technique. En raison du nombre important de communes et groupements de communes dans le canton de Vaud, la possibilité de proposer des cours en ligne pourrait être envisagée afin d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique. Un suivi des administrations ayant participé à ses cours offrirait également à la PCC une meilleure vision de la répartition spatiale des compétences sur le territoire cantonal en termes de surveillance des établissements d'hébergement et de restauration.

En distribuant des documents tels que des directives ou des aide-mémoires, la PCC soutient le renforcement des capacités au niveau communal de manière efficace. Toutefois, la Cour des comptes relève que l'absence de plateforme centralisée permettant la diffusion d'informations et de documents auprès des collectivités publiques locales n'est pas optimale. A titre d'exemple, une FAQ en ligne inventoriant les différents conseils juridiques destinés aux communes et groupements de communes pourrait être mise en place afin que ces dernières soient davantage autonomes dans la réalisation de leur mission.

Finalement, en ce qui concerne l'information transmise par les instances communales à la PCC, cette dernière ne communique pas clairement ses besoins aux collectivités locales. Il n'existe ni ligne directrice ni directive permettant aux communes et groupements de communes de déterminer l'étendue et la profondeur des informations qui doivent être produites puis transmises à l'administration cantonale. Cette situation contribue certainement au manque de coordination observé entre les niveaux institutionnels.

En parallèle de cette clarification des besoins, la PCC devrait également mettre en place un système permettant une transmission d'information simple et rapide entre les deux niveaux institutionnels. L'utilisation de checklists informatisées pouvant être directement remplies sur des appareils mobiles (« smartphones » et tablettes) par les personnes réalisant un contrôle devrait être envisagée. Les informations saisies pourraient être automatiquement consolidées au sein d'une base de données gérées par la PCC. Cette base de données permettrait alors de suivre l'évolution de la branche et d'adapter les activités de l'administration cantonale en fonction de l'évolution observée des risques et des contrôles effectivement réalisés par les instances communales.

Comme précédemment évoqué, une « task force » a été créée durant la période COVID-19. Elle a permis une meilleure coordination de l'action des polices communales du commerce et, plus généralement, du personnel en charge de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration au sein des administrations communales. Les partenaires du système de licences ont notamment échangé sur l'évolution de la situation sanitaire et de la réglementation et, plus spécifiquement, sur les objectifs de contrôle. Lors de ces échanges, la PCC a notamment pu évaluer les besoins des collaborateur-trice-s des instances communales et répondre à leurs questions. Compte tenu que ces échanges se sont déroulés par visioconférence réunissant de manière simultanée les partenaires de la surveillance des titulaires de licence, la Cour des comptes souligne l'efficacité de ce mode de communication. Dans le cadre de ces échanges, des documents standardisés ont également pu être diffusés à large échelle. Ces éléments qui reflètent un renforcement significatif du réseau d'interactions administratives entre les niveaux institutionnels ont permis à la PCC d'explicitier ses attentes envers les communes et associations de communes et de fournir un support aux personnes chargées des activités de surveillance sur le terrain. La Cour des comptes salue l'efficacité de ce mode de fonctionnement qui devrait être pérennisé.

3.5.4. SUPPORT FOURNI PAR LA PCC AUX INSTANCES COMMUNALES ?

La PCC fournit un support perfectible aux instances communales pour que ces dernières accomplissent leur mission de surveillance de manière appropriée.

La PCC s'informe des besoins des collectivités publiques locales par le biais d'échanges qu'elle organise périodiquement avec les communes et groupements de communes. Certaines de ces collectivités ne souhaitent toutefois pas rencontrer les collaborateurs de la PCC, considérant ces échanges comme inutiles.

La PCC propose toutefois un soutien au personnel des administrations au niveau communal en charge de la surveillance des établissements soumis à la LADB. Ce soutien prend la forme d'un partage de documents formalisant notamment les contrôles à effectuer. Toutefois, les documents mis à disposition de l'ensemble des communes et associations de communes par la PCC ne sont pas centralisés sur une plateforme (en ligne), ce qui limite leur diffusion.

Des formations en lien avec la LADB sont également proposées par la PCC aux collectivités locales. Toutefois, le personnel des instances communales n'a généralement pas bénéficié de ces formations. Cette situation s'explique notamment par le fait que certaines communes ne considèrent pas nécessaire de former leurs collaborateurs sur cette thématique.

En outre, la PCC fournit un support technique aux communes et groupements de communes qui peuvent lui demander des conseils juridiques. Ces conseils ne sont pas inventoriés et, par conséquent, ne sont pas mis à disposition de l'ensemble des instances communales. Cette situation présente donc des marges d'amélioration sur le plan de l'efficacité.

4. LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La surveillance des établissements vaudois soumis à la LADB n'atteint que partiellement ses objectifs. L'administration cantonale bénéficie cependant d'une bonne organisation sur laquelle elle peut s'appuyer pour accroître sa performance. Ses capacités d'action devraient cependant être étendues afin de renforcer la coordination des contrôles menés dans les établissements en exploitation par les instances communales.

Cette section propose un récapitulatif des principaux constats et recommandations dont l'objectif est de permettre à la Police cantonale du commerce (PCC) de mettre en lumière ses principales marges d'amélioration, mais également les points forts sur lesquels elle peut capitaliser.

4.1. LE PILOTAGE DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

La Cour des comptes a formulé quatre constats et recommandations adressés à la PCC pour la section 3.1 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constat n° 1		
Bien qu'une partie de ses activités soient récurrentes, par exemple les séances de coordination avec les autorités locales et les contrôles visant à évaluer la performance des activités déployées par les instances communales, la PCC ne s'appuie sur aucune planification formelle.		
Recommandation n° 1		
La Cour des comptes recommande à la PCC de planifier formellement ses activités récurrentes de supervision du système de licences et ainsi de fixer des objectifs.		
Position de l'audité		
La recommandation est-elle acceptée par l'entité auditée ?	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Justification (uniquement en cas de refus) :		

Constat n° 2		
Dans le cadre de ses activités, l'administration cantonale, et plus précisément la PCC, procède à des contrôles dans les établissements en exploitation. Ces contrôles peuvent être complémentaires ou substituables à ceux entrepris par les instances communales. Dans le cadre de contrôles substituables, la performance du système de licence n'est pas optimale en raison du risque de doublon (niveaux cantonal et communal). Cette situation s'avère également problématique compte tenu du fait que les instances communales facturent des émoluments et des taxes pour leurs activités de surveillance.		
Recommandation n° 2		
La Cour des comptes recommande à la PCC de concentrer ses ressources sur la réalisation de contrôles complémentaires. Elle recommande également de réaliser des contrôles par échantillonnage pour évaluer la performance des activités de surveillance déployées par les instances communales.		

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		
La Cour des comptes constate qu'en raison d'une absence de planification, la PCC ne pilote pas ses activités de coordination avec les instances communales. Elle ne pilote pas non plus ses activités consistant à évaluer la performance des activités de surveillance déployées par les communes et associations de communes.		
Recommandation n° 3		
La Cour des comptes recommande à la PCC de mesurer ses activités de coordination et de contrôle sur la base d'objectifs qui devraient être fixés lors de la planification annuelle. Lorsque les objectifs préalablement définis ne sont pas atteints, la PCC devrait adapter son fonctionnement ou ses objectifs.		
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		
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 par les employé-e-s en charge de la surveillance, compte tenu qu'il n'existe pas de principes formalisés encadrant la pratique. Cette situation engendre un risque d'inégalité de traitement entre les établissements sis sur le territoire cantonal.		
Recommandation n° 4		
La Cour des comptes recommande à la PCC de formaliser des principes directeurs permettant de déterminer le niveau de gravité pour tous les types d'infractions afin de limiter le risque d'inégalité de traitement sur l'ensemble du territoire cantonal.		
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) :		

4.2. LES CONTRIBUTIONS CAUSALES PERÇUES

La Cour des comptes a formulé un constat et une recommandation adressés à la PCC pour la section 3.2 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 PCC ne s'est pas assurée que le coût des tâches réalisées en matière de surveillance des établissements corresponde aux revenus générés, conformément aux prescriptions du législateur et au principe de performance.		
Recommandation n° 5		
La Cour des comptes recommande à la PCC 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) :		

4.3. LA GESTION DU RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

La Cour des comptes n'a formulé ni constat ni recommandations adressés à la PCC pour la section 3.3 du rapport.

4.4. LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA PCC

La Cour des comptes a formulé un constat et deux recommandations adressés à la PCC pour la section 3.4 du rapport. Ces derniers sont énumérés ci-dessous :

Constat n° 6		
La communication entre les instances communales et la PCC est réalisée par le biais des canaux usuels (courriers, e-mail, téléphone, etc.). La Cour des comptes constate que la PCC n'est pas systématiquement informée de l'ensemble des activités de contrôle déployées par les instances au niveau communal.		
Recommandation n° 6a		
La Cour des comptes recommande à la PCC de formaliser des principes directeurs délimitant le périmètre et le niveau de détail des informations dont elle a besoin pour mener à bien sa mission. Ces principes directeurs devraient être communiqués aux instances communales afin que ces dernières puissent mettre en place un système d'information adapté.		

Recommandation n° 6b		
La Cour des comptes recommande à la PCC de mettre en place des canaux de communication facilitant la transmission d'information par les instances communales à la PCC.		
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. LE SOUTIEN FOURNI PAR LA PCC AUX INSTANCES COMMUNALES

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

Constat n° 7		
<p>La Cour des comptes constate que la PCC s'informe des besoins des collectivités locales lors d'échanges périodiques avec les instances communales. La propension de ces dernières à collaborer avec l'administration cantonale est variable.</p> <p>Des documents standardisés permettant, par exemple, de documenter les contrôles réalisés sont mis à disposition des communes et associations de communes par la PCC. Ces documents ne sont toutefois pas centralisés sur une plateforme (en ligne), ce qui limite leur diffusion.</p> <p>La PCC propose également des formations dans le domaine de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration. Ces formations ne sont que peu sollicitées par les autorités locales.</p> <p>Un support technique est également proposé aux instances communales par la PCC qui propose notamment à ces dernières des conseils juridiques. Ces conseils ne sont ni inventoriés ni centralisés, par exemple sur une plateforme (en ligne), ce qui limite leur diffusion.</p>		
Recommandation n° 7		
La Cour des comptes recommande à la PCC de renforcer sa politique de diffusion d'informations (avis de droit, etc.) et de documents (checklists, etc.) auprès des communes et associations de communes, en s'appuyant, par exemple, sur une plateforme (en ligne).		
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) :		

5. LA RÉPONSE DE L'ENTITÉ AUDITÉE



Service de la promotion
de l'économie et de
l'innovation
Direction

Rue Caroline 11
1014 Lausanne

RECOMMANDE

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

Réf. : 20_COU_4216

Lausanne, le 16 décembre 2020

Projet de rapport d'audit de la Cour des comptes - Surveillance des établissements d'hébergement et de restauration. La Police cantonale du commerce (PCC) et sa collaboration avec les instances communales

Monsieur le Président,

J'accuse formellement réception du projet de rapport d'audit de la Cour des comptes mentionné en référence et vous en remercie. Je relève la qualité de votre analyse, ainsi que la pertinence des recommandations qui nous sont adressées.

Dès lors et dans le délai de consultation qui m'a été imparti, je vous confirme accepter sans réserve les sept recommandations formulées à son chapitre 4 (voir annexe).

Tant M. Rérat, Chef de la Police cantonale du commerce (PCC) que moi-même vous sommes reconnaissants de ce travail d'audit dont les constats et recommandations nous sont précieux, et nous confortent dans la nécessité de poursuivre nos démarches de renforcement des capacités d'actions de la PCC.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.



Andreane Jordan Meier
Cheffe de service

Annexe

- Chapitre 4 du rapport d'audit dûment complété par le SPEI

Copie

- M. Christian Richard, chimiste cantonal et chef de l'Office de la consommation
- M. Frédéric Rérat, chef de la Police cantonale du commerce

LES ANNEXES

Annexe I : Détails des informations collectées et analysées pour l'audit.....	71
Annexe II : Une vision synthétique des différentes activités autorisées en fonction de la licence d'établissement délivrée	73
Annexe III : Les tâches de compétence communale conformément aux bases légales cantonales	74
Annexe IV : Les différents cahiers des charges du personnel de la PCC.....	79
Annexe V : Les références	81
Annexe V : La Cour des comptes en bref.....	83

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 et cantonal et 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).

➤ **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, une gestionnaire de dossiers 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 de la PCC**

- Extraits du registre informatique central des licences au sens de la LADB au 31 décembre des années 2011-2018 ;
- Plan des effectifs (ETP) de la PCC pour la période 2011-2019 et coûts estimés ;
- Statistiques des activités (inspections, infractions, sanctions, etc.) de la PCC ;
- Descriptions de poste d'un-e gestionnaire de dossiers, d'un-e Inspecteur-trice ainsi que d'un-e juriste ;
- Formulaire « Fiche d'inspection LADB-LEAE-LIFLP » ;
- Formulaire « Rapport de renseignement » ;
- Formulaire « Rapport » destiné aux inspecteurs de la PCC ;
- Montant total des taxes d'exploitation sur les débits de boissons alcooliques à l'emporter pour les années 2016 à 2018 pour la commune ;
- Présentation « La législation sur les auberges et les débits de boissons (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-elles été autorisées par la PCC et par la Municipalité?	art. 44, LADB
6. Enseignes et procédés de réclame	6.1	Autorisation municipale	Les installations ou modifications du procédé de réclame (notamment enseignes) pour les établissements sont-elles préalablement autorisées par la Municipalité?	art. 42 al. 2, LADB art. 40, RLADB art. 6, LPR art. 1, RLPR
	6.2	Respect des exigences de la LPR	Les procédés de réclame respectent-ils les dispositions de la LPR et de son règlement d'application?	art. 11, LPR et art. 7, RLPR art. 4, LPR art. 5a, LPR art. 2, LEAE
	6.3	Entretien du procédé de réclame	Le procédé de réclame est-il bien entretenu?	art. 9, LPR
7. Exploitation	7.1	Horaire d'exploitation	Les horaires d'exploitation sont-ils respectés conformément au cadre normatif intercommunal?	art. 22 al. 1, LADB

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

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

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

17. Indication des prix	17.1	Indication du prix à payer effectivement	Les établissements indiquent-ils le prix à payer effectivement en francs suisses, toutes taxes comprises ?	art. 60a al. 1 let. A, LADB art. 85, LEAE art. 43 al. 1 ch. 6 let. f, LC art. 10 al. 1, OIP Guide pratique SECO "Indication des prix et publicité dans l'hôtellerie et la restauration"
	17.2	Liste des prix de boissons et de mets	Les prix affichés, listes de prix, catalogues, etc. sont-ils visibles et lisibles ?	art. 85, LEAE art. 11 al. 1, OIP Guide pratique SECO "Indication des prix et publicité dans l'hôtellerie et la restauration"
	17.3	Association à l'article correspondant	L'indication met-elle en évidence l'article ainsi que la quantité à laquelle ce prix se rapporte ?	art. 60a al. 1 let. a, LADB art. 85, LEAE art. 11 al. 3, OIP Guide pratique SECO "Indication des prix et publicité dans l'hôtellerie et la restauration"
	17.4	Publicité	Toute publicité mentionnant des prix, des échelons de prix ou des limites de prix données en chiffres respecte-t-elle les dispositions de l'OIP?	art. 60a al. 1 let. a, LADB art. 85, LEAE art. 13-15, OIP Guide pratique SECO "Indication des prix et publicité dans l'hôtellerie et la restauration"
	17.5	Délivrance d'une quittance	Est-ce que les client-e-s ont la possibilité de demander une quittance après avoir payé?	art. 41, LADB

Tableau B : *Principales conditions d'exploitation et points de contrôle pour les établissements pourvus d'une licence au sens de la LADB*

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

ANNEXE IV : LES DIFFÉRENTS CAHIERS DES CHARGES DU PERSONNEL DE LA PCC

Les tableaux ci-dessous proposent une vision synthétique des principales tâches qui incombent aux gestionnaires de dossier, juristes et inspecteur-trice-s de la PCC.

Tableau 1 : Descriptif de poste d'un-e gestionnaire

Buts du poste	Responsabilités principales
Gérer les dossiers relatifs à la LADB et à la LEAE	<ul style="list-style-type: none"> Analyser et traiter les demandes d'autorisations (incl. correspondance) ; Vérifier la conformité des pièces aux exigences légales et administratives ; Rechercher et réunir les éléments nécessaires à la prise de décision et constituer le dossier ; Proposer des dossiers complexes aux inspecteurs, juristes ou au chef avec proposition de traitement.
Renseigner le public, les communes et les services de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> Répondre aux demandes de renseignements ; Collaborer avec les services de l'Etat et les communes ; Renseigner les titulaires d'autorisations de leurs droits et obligations.
Tenir à jour les bases de données des autorisations	<ul style="list-style-type: none"> Contrôler, introduire, actualiser sans délai les données des dossiers dans les bases de données informatiques.
Participer au travail administratif de la PCC	<ul style="list-style-type: none"> Assister, fournir un appui aux autres collègues et les remplacer.

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Tableau 2 : Descriptif de poste du chef ou de la cheffe du bureau des gestionnaires

Buts du poste	Responsabilités principales
Coordonner, organiser, répartir, contrôler et évaluer le travail des gestionnaires	<ul style="list-style-type: none"> Coordonner, contrôler et évaluer le travail des collaborateur-trice-s ; Evaluer les gestionnaires et contribuer à l'optimisation de leur travail ; Superviser les processus en lien avec les demandes d'autorisations ; Former les gestionnaires (incl. apprentis).
Gérer la suppléance et le suivi des dossiers du personnel absent	<ul style="list-style-type: none"> Organiser le suivi des dossiers des gestionnaires absents ou en vacances ; Soutenir les gestionnaires et, si nécessaire, les remplacer en cas d'absence ; Assurer un suivi permanent du travail entrant de la PCC ; Rapporter au Chef de la PCC toute information ou faits marquants.
Assurer l'expertise et le traitement des dossiers complexes et renseigner le public, les communes et les services de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> Répondre aux demandes de renseignements et proposer une ligne pour les domaines techniques ; Assumer les contacts directs avec les services de l'Etat et les communes ; Renseigner les titulaires d'autorisations de leurs droits et obligations ; Proposer des dossiers complexes aux inspecteurs, juristes ou au chef avec proposition de traitement. Participer aux auditions et tenir les PV dans le cadre de dossiers complexes.
Contribuer à l'amélioration des processus métiers	<ul style="list-style-type: none"> Proposer des améliorations des processus métiers et du flux d'activités ; Conceptualiser et mettre en place des mesures de simplification administrative relatives au travail des gestionnaires.

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Tableau 3 : Descriptif de poste d'une ou d'un juriste

Buts du poste	Responsabilités principales
Assurer l'application des normes applicables aux domaines dévolus à la PCC	<ul style="list-style-type: none"> • Formuler des avis de droit, des conseils juridiques à l'intention de la hiérarchie ou des collaborateurs de la PCC ; • Rédiger des mémoires de recours et des déterminations dans le cadre de procédures judiciaires ; • Assurer le suivi de l'application des normes, notamment de la LADB. • Rédiger des décisions administratives et des écritures dans les procédures de recours contre le Service ; • Notifier les décisions et les voies de recours aux parties et auditionner ces dernières ; • Représenter la PCC devant les instances administratives et judiciaires ; • Renseigner les partenaires (préfectures, municipalités, etc.) et les administré-e-s quant à l'application des lois.
Participer aux processus de révision normative	<ul style="list-style-type: none"> • Analyser les textes existants et rédiger des rapports de synthèse ; • Conduire des groupes de travail lors de projets de révision du cadre normatif ; • Rédiger des projets de normes régissant les activités de la PCC ; • Rédiger des notes explicatives destinées au service ou au Département et formuler des propositions au Conseil d'Etat.
Assurer toutes tâches juridiques relatives aux projets en cours	<ul style="list-style-type: none"> • Conduire ou participer à des groupes de travail, notamment sur les nouvelles formes d'hébergement ; • Collaborer à la définition de politiques et pratiques au sein de la PCC, notamment pour contribuer au processus d'amélioration continue.

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

Tableau 4 : Descriptif de poste d'une ou d'un inspecteur-trice

Buts du poste	Responsabilités principales
Contrôler les activités économiques réglementées telles que l'hébergement et la restauration afin de garantir la protection des consommateur-trice-s	<ul style="list-style-type: none"> • Effectuer régulièrement des contrôles sur le terrain et les vérifications administratives, procéder aux fermetures notamment des établissements soumis à la LADB seul ou avec les polices cantonale, municipale ou intercommunale.
Mener des investigations	<ul style="list-style-type: none"> • Analyser les dossiers d'établissements, identifier les abus et les fraudes et élaborer une stratégie d'investigation ; • Conduire les enquêtes ; • Récolter les déclarations et les renseignements ; • Effectuer des auditions, faire des recherches documentaires et suivre l'évolution des domaines par la presse ; • Etablir des rapports d'inspections et tenir à jour les inventaires, les listes et les décomptes ; • Documenter, avec l'appui du secrétariat, de manière formelle, les inspections de façon à assurer leur utilisation optimale sur le plan juridique.
Proposer des sanctions	<ul style="list-style-type: none"> • Proposer et assurer des mesures d'accompagnement et de suivi pour les dossiers présentant des risques pour le public, renseigner les collègues et échanger des informations avec eux sur les dossiers.
Renseigner le public et l'orienter sur les normes applicables.	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir les informations et les conseils adéquats au public.

Source : Cour des comptes vaudoise (2020)

ANNEXE V : LES RÉFÉRENCES

- Acosta, A. (2013). *The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives: The governance of natural resources*. *Development Policy Review*, 31(51), 89-105.
- Administration fédérale des contributions AFC (2015). *En quoi les impôts se distinguent-ils des autres contributions publiques ?* Zürich : Conférence suisse des impôts (CSI)
- Buchs, J.-P. (2017). *Le coût des impôts déguisés*. Bilan, le 15 février 2017.
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2018). *Conflicts of interest at local and regional level*. Consulté le 18.12.2019 à l'adresse : https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808d33d0.
- Cour des comptes du canton de Genève (2010). *Audit de conformité et de gestion du secteur juridique du service de police du commerce et de la lutte contre le travail au noir (PCTN)*. Consulté le 18.12.2019 à l'adresse : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2018-N-133-a-144.html>
- Cour des comptes du canton de Genève (2018). *Audit de légalité et de gestion relatif au Service du commerce*. Consulté le 18.12.2019 à l'adresse : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2010-N-25-a-36.html>
- Cressey, D. R. (1953). *Other people's Money: A study of the social psychology of embezzlement*. Glencoe, IL: Free Press.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G., Grimmelikhuijsen, S. (2016). *25 years of transparency research: Evidence and future directions*. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.
- Giraud, F. et al. (2011). *The Art of Management Control*. Paris: Pearson Education France.
- GRECO (2008). Joint First and Second Evaluation Rounds: Evaluation Report on Switzerland. Consulté le 29 octobre 2019 à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca7f5>
- Hameed, F. (2005). *Transparency and fiscal outcomes*. IMF Working Paper. Consulté le 29 octobre 2019 à l'adresse : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf>
- KPMG (2018). *Data Quality Assessment*. Consulté le 29 octobre 2019 à l'adresse : <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ch/pdf/data-quality-assessment.pdf>
- Marks, G. (1992). Structural policy in the European community. in A. Sbragia (ed) *Euro-Politics. Institutions and policy making in the "New" European Community*. Washington DC: The Brookings Institution, 191-224.

- Moore, D. A., Cain, D. M., Loewenstein, G., Bazerman, M. H. (2005). *Conflicts of interest : challenges and Solutions in Business, Law, Medicine, and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE (2003). *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*. Consulté le 25.1.2019 à l'adresse : <https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/lignesdirectricesetrecommandationsdelocdepourluttercontrelacorruption.htm>
- OCDE (2005a). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: a toolkit*. Paris: OECD publishing.
- OCDE (2005b). *Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review*. Paris: OECD publishing.
- OCDE (2007). *OECD Guidelines for managing conflict of interest in the public service: report on implementation*. Paris: OECD publishing.
- OCDE (2011). *Quality framework and guidelines for OECD statistical activities*. Paris: OECD publishing.
- OCDE (2017). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD country experiences*. Paris: OECD publishing.
- OCDE (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-makers*. Paris: OECD publishing.
- Ortiz-Ospina, E., Roser, M. (2017). *Corruption*. Consulté le 25.1.2019 à l'adresse : <https://ourworldindata.org/corruption>.
- Pichonnaz, P. (2014). *Le législateur, son juge et la mise en œuvre du droit*. Zürich : Schulthess Verlag.
- Surveillance des prix SPR (2018). *Guide et listes de contrôle concernant la fixation des taxes sur l'eau et les eaux usées*. Berne : Surveillance des prix.

ANNEXE VI : 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