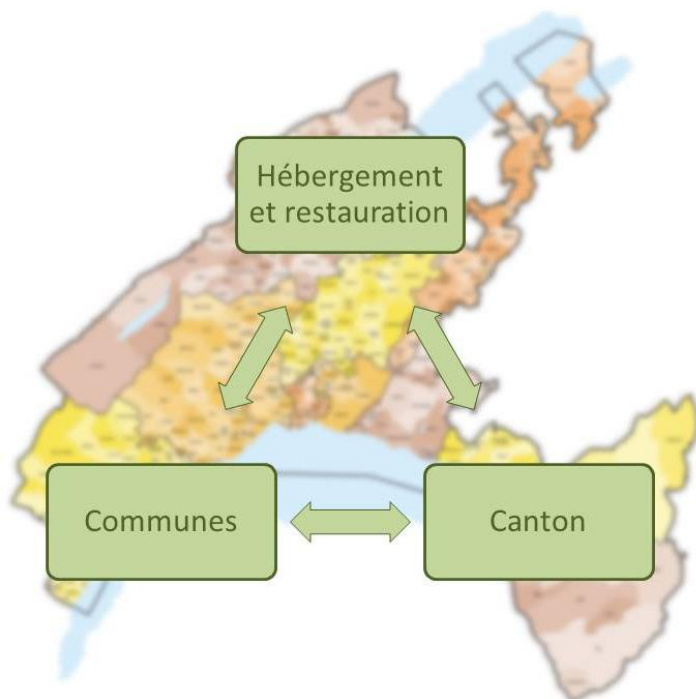


## SURVEILLANCE DES ÉTABLISSEMENTS D'HÉBERGEMENT ET DE RESTAURATION

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

### SYNTHÈSE DU RAPPORT D'AUDIT



Synthèse du  
rapport n° 66

Le rapport complet sur la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration par la Police cantonale du commerce et la collaboration de cette dernière avec les instances communales est librement accessible sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : [www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc).

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



## POURQUOI UN AUDIT DE LA SURVEILLANCE DES HÔTELS ET RESTAURANTS ?

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

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

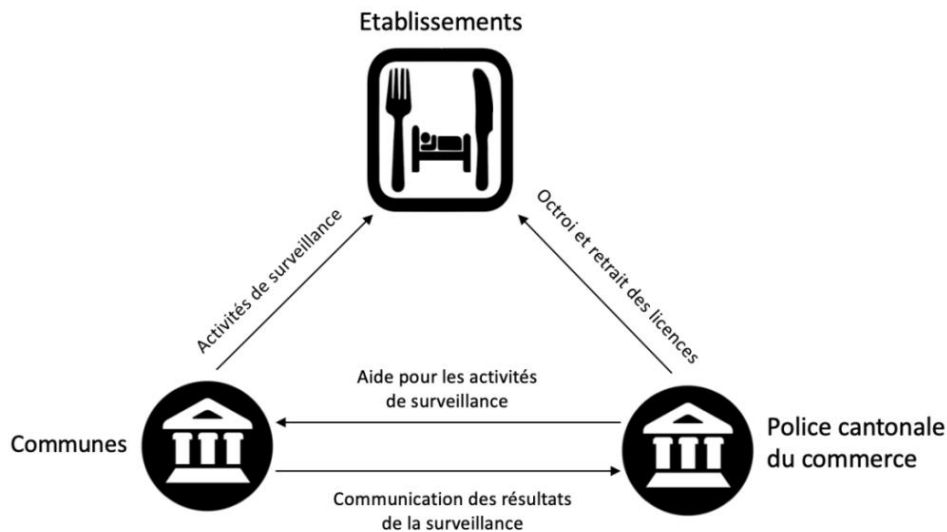
Ne souhaitant pas une cantonalisation des tâches telle qu'elle a été entreprise par d'autres cantons, le Grand Conseil a confié aux communes la responsabilité de la surveillance des établissements et à l'administration cantonale l'octroi et le retrait des licences, ce qui rend le système vaudois relativement complexe, comme nous le verrons plus loin. La LADB offre la possibilité aux communes qui en font la demande de bénéficier d'une délégation de compétences pour délivrer et retirer lesdites licences, mais aucune commune n'a actuellement fait cette demande.

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

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



## UN SYSTÈME COMPLEXE



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

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

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

A l'instar des titulaires de licences, les fonctionnaires au niveau communal, chargés de la surveillance, doivent également composer avec cette complexité. Ils doivent ainsi connaître l'ensemble des normes à respecter mais aussi les exigences spécifiques liées à chaque catégorie de licence.



## QUELQUES CHIFFRES-CLEFS

Au sein de l'administration cantonale, la Police cantonale du commerce (PCC) est rattachée à l'Office de la consommation (OFCO) dont la principale mission consiste à veiller à la protection des consommateur-trice-s, notamment au travers de la régulation d'activités économiques. La PCC, quant à elle, est plus particulièrement chargée d'encadrer les activités d'hébergement et de restauration, les activités économiques soumises à autorisation, les sports à risque, les jeux d'argent et la prostitution de salon. Son effectif à fin 2019 comprend 14 collaborateur-trice-s dont 7 gestionnaires de dossier, 4 juristes et 2 inspecteur-trice-s.

A fin 2018, le nombre de licences d'hébergement et de restauration actives dans le canton de Vaud est de 4'627. La PCC a accordé, en 2018, 1'881 licences (dont 293 nouveaux établissements) ce qui représente un taux de rotation d'environ 41%. Pour cette même année, 1'557 licences ont été annulées et les inspecteurs de la PCC ont entrepris près de 150 contrôles. En outre, des rapports d'inspection sont transmis à la PCC par la Police cantonale, les polices municipales et le Service de l'emploi. Suite à ces inspections, le personnel de la PCC a prononcé près de 700 sanctions, ce chiffre s'inscrivant dans une tendance haussière observée depuis près de 10 ans. La part des sanctions consistant à fermer un établissement en infraction a également augmenté ces dernières années. Ce taux se monte à 7% en 2018 tandis qu'il oscillait entre 2% et 4% pour la période 2011-2014.



## LES PRINCIPAUX CONSTATS

Au niveau 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.

Sur la base de ses travaux, la Cour des comptes a tout d'abord constaté que les normes édictées par certaines communes n'étaient pas toujours conformes au droit cantonal. Cette situation trouve son origine dans l'absence de mises-à-jour régulières du cadre normatif de ces collectivités publiques locales. Elle a également constaté que le pilotage des activités de surveillance au niveau communal était généralement incomplet, notamment en raison d'une absence d'objectifs opérationnels et d'un manque de documentation des contrôles généraux réalisés. Il est dès lors difficile d'évaluer la performance de l'administration. En ce qui concerne le risque de conflits d'intérêts, ce dernier est plus élevé dans les petites communes. Les normes existantes présentent quelques marges d'amélioration, notamment lorsqu'il s'agit de l'acceptation de dons et autres avantages. Dans certaines communes, les restrictions liées aux activités accessoires du personnel municipal permettent parfois à des collaborateur-trice-s à temps partiel d'exercer une activité lucrative au sein d'établissements soumis à la LADB, engendrant un risque accru de conflits d'intérêts.

En outre, ce risque est renforcé par le fait que les suites à donner pour chaque type d'infraction ne sont pas précisément définies. En d'autres termes, le personnel en charge des contrôles et, dans une perspective plus large, les instances communales bénéficient d'une très grande marge d'appréciation qui implique un risque d'inégalité de traitement entre les titulaires de licences. Finalement, les travaux de la Cour des comptes suggèrent que les instances communales ne communiquent pas l'ensemble des informations nécessaires à la PCC pour que cette dernière puisse mener à bien sa mission. Les constats dans les six instances communales font l'objet de rapports distincts proposant diverses pistes d'amélioration pour accroître la performance globale de l'action publique.

Au niveau cantonal, les analyses de la Cour des comptes se sont intéressées à la supervision du système de surveillance des titulaires de licence. Elles ont notamment porté sur les processus et méthodes de travail de l'administration. Elles se sont principalement concentrées sur la manière dont la PCC coordonne ses activités avec celles des instances communales à qui incombe la responsabilité de surveiller les établissements d'hébergement et de restauration. En outre, une analyse du soutien offert aux instances communales par la PCC a été entreprise.

De manière générale, la Cour des comptes constate que la PCC bénéficie d'une bonne organisation sur laquelle elle peut capitaliser pour mener à bien sa mission dans le cadre de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration. La Cour des comptes a néanmoins mis en lumière différentes marges d'amélioration. Elle a notamment constaté que :

---

Le pilotage formel des activités récurrentes de la  
la Police cantonale du commerce peut être amélioré.

---

La PCC ne planifie pas formellement ses activités récurrentes telles que les séances de coordination à réaliser avec les autorités locales en charge de la surveillance des titulaires de licences. Il n'existe dès lors aucun objectif formalisé. Cette situation engendre le risque que les activités de certaines communes ou associations de communes ne soient pas coordonnées de manière appropriée avec celles déployées par la PCC. Cela peut notamment se traduire par une application différenciée de la LADB sur le territoire cantonal et des problèmes d'égalité de traitement. Plus généralement, en l'absence de séance de coordination, des déficits de communication peuvent également être observés entre les partenaires du système de surveillance des activités d'hébergement et de restauration.

---

La Police cantonale du commerce n'a pas précisément délimité les  
informations que les instances communales doivent lui transmettre.

---

Pour mener à bien sa mission, la PCC doit s'appuyer sur les informations qui lui sont transmises par les instances communales. Ces dernières ne communiquent actuellement que les infractions observées et documentées dans les établissements en exploitation. Par conséquent, en l'absence d'informations transmises par une collectivité publique locale, la PCC n'est pas à même de déterminer si cette situation reflète une absence d'infraction ou une absence de contrôle. En d'autres termes, la PCC n'a qu'une vision partielle des activités de contrôles effectivement déployées au niveau communal. Cette situation met en lumière le manque de transparence entre les administrations cantonale et communales qui caractérise le système actuel.

---

La Police cantonale du commerce est parfois contrainte de contrôler des établissements en exploitation à la place des instances communales.

---

La PCC réalise des contrôles dans les établissements en exploitation. Ces contrôles sont complémentaires à ceux entrepris par les collectivités publiques locales notamment lorsqu'ils concernent des problématiques particulièrement complexes pour lesquelles les instances communales n'ont pas les ressources nécessaires, par exemple sur le plan juridique. Ils peuvent aussi s'avérer redondants lorsque la PCC réalise des contrôles généraux à la place des instances communales. Ces contrôles de substitution sont problématiques car, les ressources de la PCC sur le terrain étant limitées (2 inspecteur-trice-s), ce type de contrôle se fait au détriment de la mission principale de la PCC qui consiste à superviser le système de surveillance des titulaires de licences. De plus, compte tenu que les instances communales facturent des émoluments de surveillance aux titulaires de licences, si ces dernières s'appuient uniquement sur les contrôles réalisés par l'administration cantonale, les émoluments facturés doivent être considérés comme des impôts déguisés. Finalement, la responsabilité mal attribuée de ces contrôles pourrait s'avérer problématique en cas de défaillance majeure de l'administration lors de ces contrôles qui incombent normalement aux instances communales.

---

Le soutien offert par la Police cantonale du commerce  
aux instances communales peut être renforcé.

---

La PCC fournit son soutien aux instances communales. Elle évalue les ressources et les besoins du personnel en charge de la surveillance des établissements d'hébergement et de restauration, au niveau communal, au travers d'échanges périodiques. En fonction des communes et associations de communes, la périodicité de ces échanges peut varier de manière significative. En outre, la PCC met à disposition des personnes concernées des documents standardisés facilitant la réalisation de contrôles généraux. Ces documents ne sont toutefois pas centralisés, par exemple, sur une plateforme en ligne, ce qui limite leur diffusion auprès des collectivités publiques locales. Ensuite, la PCC propose des conseils juridiques aux instances communales. Ces conseils ne sont ni inventoriés, ni centralisés. Leur diffusion est donc également limitée, suggérant une marge d'amélioration sur le plan de l'efficacité. Finalement, des formations relatives à la surveillance des titulaires de licences sont également proposées par la PCC aux instances communales. Ces formations ne sont toutefois que peu sollicitées par les collectivités publiques locales.

---

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

---

Compte tenu du fait que la gravité des infractions n'est pas définie, ni harmonisée au niveau cantonal, les conséquences de ces infractions dépendent de l'appréciation de chaque personne en charge de la surveillance au niveau communal. Cette situation introduit de la subjectivité au cœur du processus menant à une éventuelle sanction et engendre, par conséquent, un risque d'inégalité de traitement entre les établissements. En raison des potentiels d'amélioration mis en lumière au niveau communal, dans le domaine de la gestion du risque de conflits d'intérêts, ce risque d'inégalité de traitement s'avère être particulièrement élevé.



## LES RECOMMANDATIONS

La surveillance des établissements d'hébergement et de restauration par la PCC n'atteint que partiellement ses objectifs. Cette situation s'explique notamment par le manque de communication entre les communes et l'Etat. La Cour des comptes propose ainsi une série de recommandations adressées à l'administration cantonale avec pour objectif de permettre une meilleure utilisation des deniers publics. La Cour des comptes préconise ainsi de :

- Piloter formellement la supervision cantonale du système de surveillance des activités d'hébergement et de restauration. Il s'agit plus précisément de :
  - Planifier les activités récurrentes de supervision du système de licences, notamment les séances de coordination avec les autorités locales et les contrôles visant à évaluer la performance des activités déployées par les instances communales ;
  - Eviter que la PCC se substitue aux collectivités publiques locales en réalisant des contrôles généraux dans les établissements en exploitation ;
  - Evaluer régulièrement dans quelle mesure le travail réalisé par la PCC est conforme à ses objectifs préalablement fixés afin d'adapter les planifications futures.
- Formaliser des principes directeurs délimitant le périmètre et le niveau de détail des informations dont la PCC 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 ;
- Fixer des principes directeurs permettant de déterminer le degré de gravité de chaque type d'infractions et, par conséquent, les sanctions possibles (de l'avertissement à la dénonciation pénale) ;
- Evaluer périodiquement la politique de financement de la PCC, notamment pour s'assurer du respect des principaux fixés par le législateur (légalité, couverture des coûts, etc.) ;
- Mettre en place des canaux de communication facilitant la transmission d'information par les instances communales à la PCC afin d'augmenter le niveau de transparence entre les partenaires du système de surveillance des titulaires de licence ;
- Renforcer la politique de diffusion d'informations (avis juridiques, etc.) et de documents (checklists, etc.) de la PCC auprès des communes et associations de communes, en s'appuyant, par exemple, sur une plateforme en ligne.