

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

**sur l'initiative Jean-Christophe Birchler et consorts - LADB : Abrogation de la lettre c,
article 5, alinéa 1 (21_INI_5)**

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

**modifiant partiellement la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons
(LADB ; BLV 935.31)**

1. RAPPEL DE L'INITIATIVE BIRCHLER

1.1 Dépôt de l'initiative

Le 28 septembre 2021, le député Jean-Christophe BIRCHLER a déposé une initiative demandant la modification de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31) en supprimant l'interdiction du service et de la vente de boissons alcooliques dans l'ensemble des locaux des stations-service, y compris dans le magasin (art. 5 al.1 let. c) « *LADB : Abrogation de la lettre c, article 5, alinéa 1 (21_INI_5)* ». Cette initiative a été renvoyée au Conseil d'Etat pour élaboration d'un préavis.

1.2 Rappel du texte déposé

La teneur de l'initiative déposée est la suivante :

De compétence fédérale, la vente d'alcool est à nouveau autorisée sur les aires de repos et installations annexes des autoroutes de notre canton depuis le 1^{er} janvier 2021.

La présente initiative demande donc l'abrogation de la lettre c, article 5, alinéa 1 de la LADB, afin de disposer d'une législation cohérente sur notre territoire cantonal.

La LADB est modifiée comme suit :

Art. 5 Interdiction

- 1. Le service et la vente de boissons alcooliques sont interdits :
 - a. par distributeurs automatiques ;*
 - b. par distributeurs semi-automatiques ;*
 - ~~c. dans l'ensemble des locaux des stations-service, y compris dans le magasin.~~**
- 2. Inchangé*
- 3. Inchangé*

Conclusion : Prise en considération immédiate.

Cosignatures : Jean-Christophe Birchler et 23 cosignataires

1.3 Cadre légal

L'article 105 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) accorde à la Confédération le droit de légiférer sur la vente de boissons distillées et, par conséquent, d'édicter également des dispositions légales sur la vente au détail. Les prescriptions fédérales relatives à la vente de boissons distillées sont impératives pour les cantons.

Cela étant, les lois cantonales sur les auberges et le commerce de détail, en tant qu'elles réglementent le commerce de boissons distillées, peuvent contenir des dispositions complétant le droit fédéral, mais non des dispositions qui y dérogent.

Les cantons ont ainsi la faculté d'édicter des restrictions supplémentaires dans l'intérêt du bien-être public comme, par exemple, de compléter par d'autres interdictions de faire le commerce de détail la liste des interdictions de l'article 41 de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LAlc ; RS 680). Ce que nous connaissons actuellement dans notre Canton avec l'article 5 LADB.

En vertu de l'article 5, alinéa 1er, lettre c LADB dans sa version actuelle, le service et la vente de boissons alcooliques sont interdits dans l'ensemble des locaux des stations-service, y compris dans le magasin. Il en découle que les établissements de restauration ou les commerces peuvent vendre de l'alcool pour autant qu'ils soient séparés de la station-service et qu'ils n'encaissent pas l'essence dans leurs locaux. Cette interdiction s'applique à toutes les stations-service, qu'elles se trouvent sur une aire d'autoroute, en ville ou en bordure de route.

Le 1^{er} janvier 2021 est entrée en vigueur une modification de l'ordonnance fédérale sur les routes nationales (ORN ; RS 725.111) ; l'interdiction de la vente d'alcool sur les aires de repos et les installations annexes des autoroutes a alors été levée. En dépit de cette modification législative au niveau fédéral, les établissements de restauration et les commerces situés sur les aires d'autoroute du Canton de Vaud ne peuvent toujours pas obtenir une autorisation de vente et de service d'alcool, sauf si leurs locaux sont séparés de la station-service et qu'ils n'encaissent pas l'essence dans leurs locaux.

L'abrogation de la lettre c de l'article 5, alinéa 1^{er} LADB permettrait aux établissements de restauration et aux commerces intégrés à des stations-service, y compris ceux qui sont situés sur les aires d'autoroute du canton de Vaud, de vendre et de servir de l'alcool s'ils le souhaitent, moyennant obtention préalable de la licence correspondante. A ce titre, il est relevé que la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a récemment confirmé (cf. arrêt GE.2022.0125 du 8 mars 2023) la conformité au droit fédéral du cadre légal actuel dans un arrêt du 8 mars 2023 rejetant le recours déposé par l'exploitant d'une station-service à l'encontre d'une décision de refus de la Police cantonale du commerce (PCC) de lui délivrer une licence de débit de boissons alcooliques à l'emporter sur la base de l'interdiction figurant à l'article 5 alinéa 1 lettre c LADB. Le Tribunal cantonal (TC) a ainsi confirmé la décision de la PCC et précisé notamment les points suivants :

- « (...) *Au regard de ces normes, les cantons – compétents pour réglementer l'exploitation des installations annexes – ont la possibilité de décider s'il est permis ou non d'y vendre ou d'y servir de l'alcool. En modifiant récemment l'art. 6 al. 2 ORN, le Conseil fédéral n'a pas fixé une nouvelle « règle fondamentale » qui imposerait aux cantons d'autoriser la vente d'alcool dans toutes les installations annexes (restaurants, hôtels, stations-service, magasins exploités de manière indépendante) ; il a simplement renoncé à imposer une telle règle à propos de l'alcool, laissant donc aux cantons la liberté d'adopter leurs propres prescriptions d'exploitation. (...)* ».
- Le TC développe un argumentaire sur la corrélation entre vente d'alcool et sécurité routière : *« Il est en effet évident que la vente de l'alcool dans les stations-service, largement fréquentées par les usagers de la route en déplacement, comporte un danger, d'autant que les heures d'ouverture de ces commerces, facilement accessibles, sont très larges. »*. A ce propos, il convient de rappeler que le Canton de Vaud a introduit une autre règle de protection dans la LADB, à son article 5 alinéa 2, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, et interdisant la livraison et la vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées, ainsi que de la bière, entre 21 heures et 6 heures du matin. Les communes peuvent déroger à cette règle et l'interdire dès 20 heures (ce qu'ont fait Lausanne et Renens).
- Le TC se livre également à une analyse du respect de l'égalité de traitement entre les stations-service et les autres types de commerce, qui ne sont pas interdits de vendre de l'alcool. Il mentionne à cet égard que le Tribunal fédéral *« a considéré qu'il n'existait pas de concurrence directe entre les stations-service et les magasins d'alimentation, une station-service étant destinée en priorité à la vente de carburant aux conducteurs de véhicules à moteur et non pas à l'approvisionnement général de la population en denrées alimentaires »*.

Le TC fait enfin allusion à l'initiative Jean-Christophe Birchler et consorts ici traitée et retient ce qui suit :

« Il ressort du dossier que le législateur va probablement se pencher à nouveau sur cette question, à la suite du dépôt d'une initiative parlementaire (...) ; il pourra éventuellement prendre en considération l'évolution des circonstances à ce propos. Quoi qu'il en soit, le Tribunal cantonal retient que tant que le Grand Conseil ne s'est pas prononcé, les arguments développés dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, propres à justifier le régime légal actuel, sont toujours juridiquement valables et ne permettent pas, dans le cadre du contrôle préjudiciel de la validité de l'art. 5 al. 1 let. c LADB, de qualifier cette norme de contraire au droit supérieur ».

1.4 Raison de la modification

1.4.1 Discrepance avec les autres cantons

D'après les données récentes de l'Observatoire suisse de la santé (Obsan), à l'heure actuelle, seuls trois cantons interdisent la vente d'alcool dans les stations-service, à savoir les cantons de Genève, de

Neuchâtel et de Vaud. Depuis fin 2022, le Parlement jurassien a changé de pratique en adoptant une motion relative à la loi sur les auberges afin de supprimer son interdiction de vente. De leur côté, les cantons de Fribourg et de Bâle-Campagne ont choisi d'interdire la vente de manière partielle.

De ce contexte découle une dichotomie de pratique entre les cantons, supposant une certaine incohérence entre eux. Il est évident que la vente d'alcool dans les stations-service, largement fréquentées par les usagers de la route en déplacement, comporte un danger. Néanmoins, la volonté de protection de la santé et de la sécurité publique du Canton de Vaud se heurte aux pratiques opposées des autres cantons, lesquelles amoindrissent l'effet de notre législation et questionnent l'utilité de son maintien. L'interdiction de vente d'alcool ne protège les usagers de la route et les consommateurs que dans une certaine mesure, puisque les personnes peuvent aisément se rendre dans les stations-service des cantons voisins pour se fournir en alcool. En outre, si les consommateurs doivent se déplacer dans un autre canton pour acheter de l'alcool, cela peut entraîner des déplacements supplémentaires et potentiellement accroître le taux de risque routier.

1.4.2 Une interdiction contraire au principe d'égalité entre concurrents

L'interdiction généralisée de vente d'alcool dans les stations-service représente une contrainte conséquente pour les commerçants ; les inconvénients causés par cette dernière peuvent paraître, dans une certaine mesure, disproportionnés.

D'une part, la mesure d'interdiction a un impact économique pour les stations-service qui subissent une perte de revenus significative, particulièrement les petits commerçants. La vente de boissons alcoolisées peut en effet représenter un complément économique non négligeable.

D'autre part, l'interdiction peut être vue comme une restriction excessive de la liberté de commerce et de la concurrence. En effet, elle peut avoir un impact économique négatif pour les exploitants si les consommateurs choisissent de faire leurs achats dans les stations-service des cantons voisins, dans les commerces de ville et de village qui disposent des patentes requises. L'impact est d'autant plus direct si les consommateurs choisissent de faire leurs achats dans les magasins d'alimentation et les restauroutes connexes aux stations-services, puisque ces derniers sont, depuis le 1^{er} janvier 2021, autorisés à vendre de l'alcool dans le Canton de Vaud. Au vu de l'aménagement des aires d'autoroute du Canton, lesquelles comprennent dans la grande majorité des magasins d'alimentation ou des restauroutes, il y a une concurrence directe entre ces établissements et les stations-service. Il apparaît que la différence de législation, qui opère une distinction pour des établissements qui sont géographiquement proches et qui ont des heures d'ouverture similaires, est contestable. La modification de la loi traduira la volonté de remédier à cette distorsion de concurrence déloyale entre les commerçants en les plaçant sur un pied d'égalité s'agissant des boissons alcooliques non-distillées.

Enfin, en tant que lieux de passage à haute fréquentation, les stations-service pourraient représenter des lieux de promotion pour la région vaudoise et les produits de son terroir. La modification de la loi offrira un atout indéniable pour l'œnotourisme en limitant les investissements nécessaires à l'accueil des visiteurs.

1.4.3 Une interdiction totale non-proportionnée

Si l'interdiction généralisée de vente d'alcool dans les stations-service du Canton de Vaud poursuit un but légitime et d'intérêt public, l'on peut raisonnablement se demander si cette interdiction totale est apte et nécessaire à atteindre le but visé, c'est-à-dire s'il ne pourrait pas exister d'autres mesures moins restrictives mais tout aussi efficaces pour atteindre le même but, sans les inconvénients économiques et sociaux associés à une interdiction totale.

Aussi, pourraient être préférées des actions proportionnelles, spécifiques et spontanées en cas d'excès et d'abus, ainsi que des mesures ciblées, telles que de l'autorisation de la vente uniquement à certaines heures, la limitation des quantités, la prévention auprès des publics à risque avec des campagnes de sensibilisation, des formations et contrôles des exploitants de débits de boisson, ainsi que des sanctions contre les contrevenants (clients et vendeurs). Toutes ces mesures seraient tout aussi aptes à protéger les usagers de la route et les consommateurs, notamment les jeunes, plutôt que des interdictions frappant indistinctement tous les usagers et les consommateurs.

Surtout, un compromis faisant la distinction entre les boissons alcooliques distillées et non-distillées (vin, bière et cidre) paraît proportionné et approprié aux fins de réduire les risques de la consommation d'alcool pour la santé et la sécurité routière.

2. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat constate que l'abrogation de l'interdiction du service et de la vente de boissons alcooliques dans l'ensemble des locaux des stations-service, y compris dans le magasin, (art. 5 al.1 let. c LADB) aurait pour conséquence d'uniformiser le droit cantonal au droit fédéral.

Maintenir la législation vaudoise actuelle permettrait certes d'éviter l'augmentation de la disponibilité de l'alcool. Cela étant, l'uniformisation en question permettrait d'éviter une trop grande discrédance avec les autres cantons, en plus de la distorsion de concurrence avec les autres commerces – notamment les restaurants et magasins d'aires d'autoroutes parfois voisins, mais aussi avec les commerces de ville ou de village où les gens vont habituellement acheter de l'alcool pour le consommer chez eux.

Constatant que la Confédération et de nombreux autres cantons ont modifié leurs normes en la matière, quand bien même leur mise en œuvre rencontre de nombreux obstacles, notamment vis-à-vis de la santé publique et la sécurité routière, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est légitime que la question de la libéralisation soit posée.

Au regard des éléments ci-dessus, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil une proposition de modification de la LADB, en ce sens que seules les boissons alcooliques distillées continueraient à être interdites dans les stations-service. Ainsi, les boissons fermentées telles que la bière, le vin et le cidre pourraient être vendues et consommées dans ces lieux, en étant exceptées de l'interdiction prévue par l'art. 5 al. 1 let. c LADB. Un tel compromis paraît ainsi proportionné et apte à réduire les risques pour la santé et la sécurité publiques.

3. COMMENTAIRE PAR ARTICLE

3.1 Article 5 al. 1 let. c LADB

La modification proposée permettrait aux exploitants de stations-service de solliciter auprès de la Police cantonale du commerce (PCC) une licence d'établissement avec vente d'alcool et/ou de débit de boissons alcooliques à l'emporter qui concerneraient en pratique uniquement la bière, le cidre et le vin. Cela étant, l'interdiction de livraison et de vente à l'emporter de bière entre 21 heures et 6 heures du matin (art. 5 al. 2 LADB) demeurerait applicable dans ces établissements et commerces ; dans certaines communes (à notre connaissance Lausanne et Renens), cette interdiction commence à 20 heures, comme le permet la disposition précitée.

En résumé, en cas d'acceptation de la modification proposée, les commerces au bénéfice d'une licence de débit de boissons alcooliques à l'emporter, dont les locaux sont séparés des stations-service, y compris ceux qui se trouvent sur une aire d'autoroute, pourraient vendre du cidre et du vin jusqu'à la fermeture ainsi que de l'alcool distillé et de la bière jusqu'à 21 heures, respectivement 20 heures à Lausanne et Renens, l'art. 5 al. 2 LADB étant également applicable aux boissons alcooliques distillées. Les commerces qui sont situés dans des stations-service ne pourraient vendre que des boissons fermentées ; ils pourraient vendre du cidre et du vin jusqu'à la fermeture du commerce et de la bière jusqu'à 21 heures, respectivement 20 heures à Lausanne et Renens.

Les établissements permettant la consommation sur place, au bénéfice d'une licence d'établissement, pourraient vendre de la bière, du cidre et du vin jusqu'à la fermeture et, en plus, de l'alcool distillé pour les établissements dont les locaux sont séparés des stations-service.

Ces différences de régime peuvent être résumées par les tableaux suivants :

	Vente à l'emporter		Consommation sur place	
	<i>Locaux dans station</i>	<i>Locaux séparés</i>	<i>Locaux dans station</i>	<i>Locaux séparés</i>
Bière	✓ → 21 heures*	✓ → 21 heures*	✓ → fermeture	✓ → fermeture
Cidre	✓ → fermeture	✓ → fermeture	✓ → fermeture	✓ → fermeture
Vin	✓ → fermeture	✓ → fermeture	✓ → fermeture	✓ → fermeture
Boissons distillées	x	✓ → 21 heures*	x	✓ → fermeture

	Locaux dans station		Locaux séparés	
	<i>Vente à l'emporter</i>	<i>Consommation sur place</i>	<i>Vente à l'emporter</i>	<i>Consommation sur place</i>
Bière	✓ → 21 heures*	✓ → fermeture	✓ → 21 heures*	✓ → fermeture
Cidre	✓ → fermeture	✓ → fermeture	✓ → fermeture	✓ → fermeture
Vin	✓ → fermeture	✓ → fermeture	✓ → fermeture	✓ → fermeture
Boissons distillées	x	x	✓ → 21 heures*	✓ → fermeture

*20 heures à Lausanne et Renens

4. CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. euro-compatibilité)

La loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31) est modifiée.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Le traitement des nouvelles demandes de licences et la perception des émoluments y relatifs engendreront un travail supplémentaire pour l'administration, qui devrait, *a priori*, pouvoir être assumé avec les moyens actuels de la PCC.

Dans la même mesure, il n'est pas prévu, en l'état, que les conséquences financières liées à l'encaissement des émoluments soient significatives.

4.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Voir remarque ci-dessus : point 4.2 Conséquences financières, 1^{ère} phrase.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.11 Incidences informatiques

Néant.

4.12 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.13 Simplifications administratives

Néant.

4.14 Protection des données

Néant.

4.15 Autres

Néant.

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat à l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative Jean Christophe Birchler et consorts – LADB : abrogation de la lettre c, article 5, alinéa 1 (21_INI_5) et l'exposé des motifs et projet de loi modifiant celle du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31), en modifiant l'article 5 al. 1 let. c LADB, en ce sens que les boissons alcooliques non-distillées sont exceptées de l'interdiction de consommation sur place et de vente à l'emporter dans les stations-services, permettant ainsi aux exploitants de stations-service de solliciter auprès de la Police cantonale du commerce (PCC) une licence d'établissement avec vente d'alcool et/ou de débit de boissons alcooliques à l'emporter qui concerneraient en pratique uniquement la bière, le cidre et le vin.

PROJET DE LOI

modifiant celle du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons

du 30 avril 2025

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Article Premier

¹ La loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons est modifiée comme il suit :

Art. 5 Interdiction

¹ Le service et la vente de boissons alcooliques sont interdits :

- a.** par distributeurs automatiques ;
- b.** par distributeurs semi-automatiques ;
- c.** dans l'ensemble des locaux des stations-service, y compris dans le magasin.

² La livraison et la vente à l'emporter de boissons alcooliques distillées, ainsi que de la bière, sont interdites de 21 heures à 6 heures du matin. Les communes peuvent déroger à cette règle et l'interdire dès 20 heures.

³ Les communes peuvent déroger à cette règle :

Art. 5 Sans changement

¹ Sans changement.

- a.** Sans changement.
- b.** Sans changement.
- c.** Abrogé.

² Sans changement.

³ Sans changement.

- a. dans les cas prévus à l'article 5a, alinéa 2 de la présente loi ;
- b. dans le cadre d'autorisations d'ouvertures nocturnes octroyées à titre exceptionnel.

- a. Sans changement.
- b. Sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi, qui est sujette au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.