

RAPPORT FINAL DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur le postulat Denis-Olivier Maillefer et consorts au nom de la commission 15_191 suite au retrait
du 15_POS_101 - Suivi de la nouvelle loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB) (15_POS_124)**

Rappel

La commission demande au Conseil d'Etat de déposer, dans un délai de deux ans, un rapport portant sur le suivi de la révision de la LADB quant à son efficacité dans la lutte contre l'alcoolisme des jeunes, en établissant, dans toute la mesure du possible, la typologie d'alcool à l'origine de ladite alcoolisation.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

PREAMBULE

La loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31) a été adoptée par le Grand Conseil le 26 mars 2002. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

Lors de sa révision, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015, la LADB s'est vue ajouter un alinéa 2 à son article 5, qui prévoit que :

²La 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.

Monsieur le député Martial de Montmollin a déposé le 27 janvier 2015 le postulat 15_POS_101 – «*Le verre à moitié plein ou à moitié vide ?*». Celui-ci demandait au Conseil d'Etat de procéder aux démarches suivantes :

- la mise en place rapide d'un monitoring permettant de suivre les admissions dans les hôpitaux pour des intoxications alcooliques par classe d'âge et par type d'alcool consommé ;
- la mise en place d'un suivi de la vente d'alcool à l'emporter en spécifiant le type d'alcool et les heures de vente ;
- la rédaction d'un rapport deux ans après la mise en vigueur de la révision de la LADB dressant le bilan de celle-ci ;
- une présentation de la manière dont les communes auront mis en œuvre la marge de manœuvre que prévoit pour elles l'article 25, alinéa 2 LADB.

Cosigné par au moins 20 députés, le postulat a été directement renvoyé à l'examen d'une commission chargée de préavis sur sa prise en considération et son renvoi au Conseil d'Etat.

La Commission 15_191 s'est réunie le 27 avril 2015. Jugeant qu'il semblait difficile, en termes de moyens médico-techniques, de déterminer quel type d'alcool est à l'origine de l'alcoolisation des différentes classes d'âge, le postulant a retiré son intervention au profit d'un nouveau postulat (ci-présent), déposé par la Commission et assouplissant les exigences en matière statistique.

RAPPORT INTERMEDIAIRE DU CONSEIL D'ETAT DU 21 DECEMBRE 2016

Le Conseil d'Etat constatait, au cours du dernier trimestre 2016, que le traitement du présent postulat faisait l'objet d'échanges interservices soutenus. Plusieurs séances de travail avaient déjà réuni des représentants de la Police cantonale du commerce (PCC) et des représentants du Service de la santé publique (SSP). Un soutien formel du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) avait en outre été formalisé le 6 juillet 2016. Cette collaboration a permis de définir le type d'étude à mettre sur pied en vue d'une réponse adéquate et scientifiquement pertinente à l'objet du postulat. Une étude rétrospective basée sur les données statistiques des hôpitaux s'est imposée comme étant la plus appropriée dans le contexte donné et compte tenu des données disponibles.

En parallèle, la PCC mandatait Addiction Suisse pour mener une campagne d'achats-tests pour recueillir des indices de terrain sur l'application et le respect du nouvel article 5 alinéa 2 LADB, instituant une interdiction de vente de boissons alcooliques à l'emporter dès 21h00 dans le canton (20h00 à Lausanne). Ces achats-tests devaient également vérifier si le vin, qui bénéficie d'une exception, est proposé et vendu en substitution aux autres alcools au-delà des restrictions d'horaires. Enfin la PCC devait également porter un regard sur l'évolution des chiffres d'affaires des débits de boissons alcooliques à l'emporter avant et après l'entrée en vigueur de la nouvelle LADB.

Compte tenu de la nécessité de poursuivre ces démarches d'envergure, le Conseil d'Etat n'était pas en mesure de rendre un rapport final sur les différents enjeux soulevés par le postulat, relatif à l'application d'un texte législatif qui n'est en vigueur que depuis le 1^{er} juillet 2015. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat privilégiait à ce stade le dépôt d'un rapport intermédiaire, qu'il est en mesure de compléter aujourd'hui.

RAPPORT FINAL DU CONSEIL D'ETAT

1. ANALYSE DES EFFETS DE LA RESTRICTION DE VENTE DE BOISSONS ALCOOLIQUES A L'EMPORTER ENTREE EN VIGUEUR AU 1ER JUILLET 2015 DANS LE CANTON DE VAUD (ART. 5 LADB)

Après avoir étudié la faisabilité de différentes approches méthodologiques, le SSP a pris l'option de rendre compte des effets de la LADB en suivant, à partir de données hospitalières, l'évolution du nombre d'intoxications alcooliques avant et après l'entrée en vigueur des restrictions d'horaire de vente. Il a confié à Addiction Suisse le mandat d'effectuer ces analyses en collaboration avec le service d'alcoologie du CHUV.

L'étude s'appuie sur deux bases de données : la statistique médicale des hôpitaux qui recense toutes les hospitalisations avec prise en charge stationnaire et les diagnostics associés (dont celui d'intoxication alcoolique) et les données du service des urgences du CHUV (nombre de personnes présentant un taux d'alcoolémie supérieur à 0,5 pour mille). Ces deux séries de données ont permis de suivre l'évolution du nombre d'intoxications alcooliques à Lausanne et dans le canton de Vaud et de la comparer avec celle observée dans les autres cantons romands. A noter que l'analyse tient compte des mesures que la Ville de Lausanne a prises entre septembre 2013 et juin 2015 qui visaient à interdire la vente à l'emporter de toutes boissons alcooliques le week-end. Ce type d'analyse ne permet cependant pas d'établir un lien de causalité strict avec les restrictions d'horaire car d'autres facteurs peuvent influencer la consommation d'alcool en soirée. En outre, les données disponibles ne permettent pas de savoir à quels types de boissons alcooliques (bière, vins, spiritueux) les intoxications observées sont imputables.

Les résultats montrent qu'une baisse significative des intoxications alcooliques a suivi les restrictions d'horaires, d'abord à Lausanne avec la révision du règlement communal sur les heures d'ouverture et de fermeture des magasins (RHOM), puis dans l'ensemble du canton avec l'entrée en vigueur de la LADB. Les analyses menées ont permis de quantifier l'effet des restrictions en termes d'hospitalisations évitées. Les auteurs de l'étude estiment ainsi que la révision de la LADB a permis d'éviter environ 200 hospitalisations par année dans l'ensemble du canton. L'effet est particulièrement marqué chez les jeunes. Le nombre d'hospitalisations a diminué de moitié parmi les 16-19 ans (-57% en Ville de Lausanne ; -46% pour l'ensemble du canton). Dans les

autres groupes d'âge, des diminutions plus faibles mais souvent significatives sont aussi observées. Une diminution est également constatée aux urgences du CHUV. Chez les 16-29 ans, le pourcentage d'admissions avec alcoolémie positive est passé de 6.6% en 2012 à 4.4% en 2016. Les analyses complémentaires, exposées dans le rapport d'Addiction Suisse, accréditent l'hypothèse selon laquelle l'évolution constatée peut être imputée aux restrictions d'horaire.

Les résultats de cette étude soutiennent que les mesures visant à limiter l'accessibilité des boissons alcooliques ont un impact significatif sur la santé publique, en particulier sur les jeunes. Les résultats détaillés des analyses sont disponibles dans le rapport d'Addiction Suisse ci-annexé.

2. CAMPAGNE D'ACHATS-TESTS CONFIEE A ADDICTION SUISSE

La PCC a mandaté Addiction Suisse pour réaliser une campagne d'achats-tests en soirée, afin d'évaluer le degré d'application des nouvelles dispositions de la LADB sur l'ensemble du territoire vaudois. Des clients-mystères, préalablement formés, devaient tenter d'acheter des boissons alcooliques à l'emporter au-delà des heures d'interdiction, et, en cas de refus de la vente, observer si le point de vente concerné proposait spontanément le vin comme alternative.

Deux vagues d'achats-tests ont été effectuées à des périodes comparables dans l'année, la première entre le 20 août et le 2 septembre 2016, la seconde entre le 20 avril et le 3 mai 2018. Ces deux vagues permettent de mesurer l'évolution du degré d'application de la loi. Une cinquantaine de points de vente proposant la vente à l'emporter de boissons alcooliques ont été ciblés. Les points de vente sélectionnés répondaient à des critères précis qui permettent de considérer les résultats obtenus comme proches de la réalité du terrain. Il n'était cependant pas possible d'obtenir un échantillon représentatif car il n'existe pas de liste exhaustive des commerces éligibles pour ce type d'analyse (kiosques, magasins d'alimentation, autres commerces tels que les établissements avec vente accessoire de boissons alcooliques à l'emporter). Si ces deux vagues d'achats-tests ne présentent pas la même robustesse scientifique que l'étude relative aux intoxications alcooliques, ni ne reposent sur des bases de données aussi exhaustives, elles offrent néanmoins des informations importantes sur l'application des mesures prévues par la LADB.

Il n'y a pas d'évolution notable entre les deux vagues d'achats-tests :

- Avec 28 ventes de boissons alcooliques à l'emporter acceptées au-delà des horaires de restriction sur 49 tentatives en été 2016, 26 sur 50 au printemps 2018, l'interdiction de vente n'est respectée qu'une fois sur deux. Les acteurs de la vente d'alcool à l'emporter paraissent conscients des nouvelles dispositions de la LADB, mais ne les mettent que partiellement en application.
- L'analyse des résultats par type de points de vente révèle un haut niveau d'acceptation de vente parmi les établissements avec vente accessoire de boissons alcooliques à l'emporter (23 ventes acceptées sur 26 tentatives au printemps 2018), alors que les magasins d'alimentation (3 ventes acceptées sur 21 tentatives) et les kiosques (0 vente sur 3 tentatives) au bénéfice de licence de vente de boissons alcooliques à l'emporter refusent majoritairement de vendre au-delà des horaires d'interdiction.

L'achat de vin, comme alternative aux spiritueux ou à la bière dont la vente a été refusée 21 fois en 2016, a été proposé comme alternative à 7 reprises. En 2018, sur 24 refus de vente, le vin a été proposé comme alternative à 10 reprises.

3. EVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES REALISE DANS LE CANTON DE VAUD PAR LES DEBITS DE DE BOISSONS ALCOOLIQUES A L'EMPORTER

La PCC a extrait de ses données l'évolution du chiffre d'affaires moyen réalisé dans le canton par les débits de boissons alcooliques à l'emporter.

Ces données constituent tout au plus un indicateur, mais doivent être appréhendées avec circonspection, car elles ne concernent que les débits de boissons alcooliques à l'emporter, qui sont tenus de déclarer leur chiffre d'affaires y relatif, à des fins de calcul des taxes cantonale et communale liées. Les établissements, qui vendent accessoirement des boissons alcooliques à l'emporter, sont quant à eux soumis au paiement d'un émolument de surveillance annuel, mais pas à la taxe, de sorte que l'on ne dispose pas d'information sur le chiffre d'affaires qu'ils réalisent spécifiquement sur la vente de boissons alcooliques à l'emporter. Ces chiffres sont donc partiels, en ce sens qu'ils n'offrent qu'un regard sur les débits de boissons alcoolique à l'emporter, à l'exclusion des établissements qui vendent accessoirement des boissons alcooliques à l'emporter.

Dès lors, la PCC considère que ces chiffres, par trop partiels, ne sont pas pertinents dans le cadre d'une étude de l'impact de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LADB en juillet 2015.

4. CONCLUSION DU RAPPORT FINAL

Les mesures structurelles visant à restreindre l'accessibilité de l'alcool telles que la restriction des horaires de vente contribuent de manière significative à réduire les alcoolisations aiguës, du moins celles débouchant sur une prise en charge médicale.

Le Conseil d'Etat constate que le fait que l'article 5 al. LADB autorise la vente de vin à l'emporter ne nuit pas à la réduction des hospitalisations constatée ; ainsi, le système vaudois démontre sa pertinence, l'exception prévue ne remettant pas en cause les effets positifs du «régime de nuit».

En effet, sur le plan global, des effets clairement positifs sont observés en termes de santé publique, en particulier chez les jeunes, qui constituent le public principalement visé par la mesure.

Une meilleure application des mesures de restriction de vente pourrait encore renforcer ces effets positifs. La future directive du Conseil d'Etat sur les achats tests, prévue par la loi sur l'exercice des activités économiques (art. 98a-c LEAE ; BLV 930.01), permettra une meilleure application des dispositions prévues par le législateur en matière de protection de la jeunesse.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 janvier 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean