

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**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 la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons
(texte de l'initiative) (LADB ; BLV 935.31)**

et

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons
(contre-projet du Conseil d'Etat) (LADB ; BLV 935.31)**

1. PREAMBULE

La commission ad hoc chargée d'examiner l'objet cité en titre a siégé à deux reprises : mardi 26 août 2025 et mardi 3 février 2026, au Parlement. Sous la présidence de Mme Laurence Cretegny, elle était composée de Mmes Claire Attinger Doepper, Géraldine Dubuis, Céline Misiogo, Muriel Thalmann, et de MM. Mathieu Balsiger, Loïc Bardet, Jean-Bernard Chevalley, Jacques-André Haury (remplaçant David Vogel excusé le 3 février 2026), Vincent Jaques (remplaçant Yves Paccaud excusé le 26 août 2025), Pierre-François Mottier, Yves Paccaud (excusé le 26 août 2025) et David Vogel (excusé le 3 février 2026).

Etaient présents : Mme Isabelle Moret, Cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP), M. Rérat Frédéric, Chef de la police cantonale du commerce, M. Hugues Balthasar, responsable de missions stratégiques à la Direction générale de la santé (DGS)/Office du médecin cantonal (OMC), Département de la santé et de l'action sociale (DSAS).

Nos remerciements vont à Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire de commission, pour la prise de notes et pour son apport à la réalisation de ce rapport ainsi que pour son accompagnement tout au long de l'organisation de cette commission.

La commission a travaillé en deux temps pour les raisons suivantes. Le 26 août 2025, elle a interrompu ses travaux, car elle ne disposait pas de la version finale de la loi modifiée par le Conseil d'Etat, pourtant en mains du Conseil d'Etat et de l'administration. La commission a également posé des questions à M. Balthasar du DSAS, qui nécessitaient des recherches. En janvier 2026, le Conseil d'Etat a retiré le projet initial (24_LEG_77) et adopté un nouveau projet (25_LEG_256), quasi identique au précédent, seul le contre-projet en fin de document y a été ajouté.

Disposant désormais du nouveau contre-projet du Conseil d'Etat et des réponses du DSAS (annexe), la commission a pu reprendre ses travaux le 3 février 2026. La commission avait aussi été nantie de la prise de position écrite de la Fondation vaudoise contre l'alcoolisme (FVA), pour la séance du 26 août (annexe).

2. POSITION DE L'INITIANT

Néant. (L'initiant n'étant plus député et aucun signataire « consort » n'ayant souhaité s'exprimer).

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le projet de loi résulte de la recherche d'un équilibre entre différents intérêts, dont ceux de liberté économique et de concurrence, dans un canton vinicole comme le nôtre. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2021, la législation fédérale autorise l'achat d'alcool sur les aires de repos et les installations annexes d'autoroutes, comme les stations-service. Malgré cela, le canton de Vaud reste restrictif en la matière. D'autres cantons autorisent l'achat d'alcool dans les stations-service des autoroutes. En matière de santé publique, la prévention de l'alcoolémie est aussi un intérêt à prendre en compte.

L'initiative Birchler demande l'abrogation de l'interdiction de la vente d'alcool dans les stations-service. Toutefois, le Conseil d'Etat propose un contre-projet en amenant une distinction quant à la nature des boissons : l'interdiction de vente est maintenue pour les boissons distillées. La consommation sur place n'est soumise à aucune restriction d'horaire. Les restrictions d'horaires pour la vente à l'emporter sont applicables dans les stations-service. Depuis 2015, la vente à l'importer de boissons distillées et de bière sont interdites après 21 heures, les communes pouvant avancer cette interdiction à 20 heures.

Le responsable de missions stratégiques à la Direction générale de la santé présente la note rédigée sur les accidents causés par la consommation d'alcool. Elle récapitule les statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur les accidents de la route, en particulier ceux avec des dommages corporels toutes causes confondues et en lien avec la consommation d'alcool. Globalement, ces 25 dernières années, le nombre d'accidents graves a baissé. Dès 2020, toutefois, une hausse de ces accidents s'est produite ; entre 2018 et 2024, elle est de 24 %. Cette augmentation est générale en Suisse et dans tous les cantons romands. Toutefois, ces derniers connaissent des taux d'accidents graves avec alcool supérieurs à la moyenne nationale. C'est le cas du canton de Vaud, en particulier. La tendance est à la hausse.

Cependant, ces données ne permettent pas de conclure à un lien de cause à effet entre la présence ou l'absence de restrictions de vente et le taux d'accidents. Pour cela, il faudrait des analyses approfondies et considérer d'autres éléments, comme le nombre de véhicules et de débits de boisson. Toutefois, comme le taux d'accidents liés à l'alcool a tendance à augmenter, il est possible que ce lien existe.

4. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs précisions ont été apportées par les représentants de l'administration afin de répondre aux questions des commissaires : les locaux séparés sont des bâtiments différents ou des pièces cloisonnées avec des caisses distinctes (essence/alcool). Genève et Neuchâtel interdisent aussi la vente d'alcool dans les stations-service.

Les représentants de l'administration ne disposent d'aucune donnée concernant les chiffres d'affaires des stations-service. Concernant la densité des points de vente, il n'y a pas d'obligation de licence et donc pas de chiffres précis non plus. Fin 2022, la Suisse comptait 3'314 stations-service, dont 1'372 avec un shop. Par extrapolation, le canton de Vaud doit abriter environ 300 stations-service et il y aurait 100 points de vente d'alcool supplémentaires. Selon un-e commissaire, l'intelligence artificielle dénombre 180 stations-service dans le canton. Le volume d'alcool concerné et les boissons vendues (vin suisse, local, étranger, etc.) ne font pas l'objet de statistiques.

Ce manque de données chiffrées sur plusieurs aspects est relevé par les commissaires¹ qui s'opposent à la modification légale. Le projet parvient au Grand Conseil quatre ans après la transmission de l'initiative au Conseil d'Etat et, pourtant, il manque de précisions. Aucun chiffre n'explique les effets de la modification légale sur la santé publique, ainsi que sur la liberté économique et la concurrence qui constitue pourtant l'argument principal en faveur de la modification légale. L'on ignore dans quelle mesure l'ouverture de nouveaux points de vente amènerait des avantages, sachant aussi que la consommation d'alcool a diminué d'un tiers en 30 ans. Le tourisme d'achats entre cantons est évoqué, toutefois la concurrence intercantonale n'est pas chiffrée.

La concurrence potentielle est induite par la mobilité entre cantons, relève le Chef de la police cantonale du commerce, qui ne dispose d'aucune autre donnée.

¹ L'un-e est membre du conseil de fondation de la FVA.

Un-e commissaire, favorable à la modification légale, reconnaît que l'exposé des motifs n'étaye pas l'argument économique, mais suppose que la littérature en économie fournirait des informations. Il paraît logique de penser qu'un chiffre d'affaires est impacté par l'interdiction de vendre un produit. De plus, il n'y a pas de sens à ce que les personnes soient obligées de parcourir des kilomètres pour acheter certains produits. Il cite la Broye où existe une concurrence intercantonale, le restoroute d'Estavayer attirant nombre de personnes vaudoises, notamment les jeunes.

Les commissaires qui s'opposent à la modification de la LADB constatent que le projet conduirait à un élargissement de la disponibilité en alcool. Or, les études du Groupement Romand d'Études des Addictions (GREA) et la FVA démontrent que cela aggraverait l'accidentologie et augmenterait la mortalité. En 2021, 27'000 personnes ont été blessées et 30 autres tuées sur la route dans des accidents dus à l'alcool. Les jeunes de 18 à 25 ans, voire plus jeunes, en particulier, auraient accès plus facilement à l'alcool. Or, une partie de notre jeunesse est en souffrance. Il est problématique, dès lors, que la protection de la jeunesse ne soit pas abordée dans l'exposé des motifs. Des données de 2014 montrent que l'achat d'alcool à l'emporter, pour les 15 à 19 ans et 20 à 24 ans, est une pratique usuelle, qui serait facilitée par la disponibilité de l'alcool dans les stations-service, même si ces jeunes ne conduisent pas.

Le responsable de missions stratégiques à la Direction générale de la santé rappelle que la restriction des horaires de vente d'alcool, malgré l'autorisation de la vente du vin, a conduit à une baisse significative des hospitalisations, en particulier chez les jeunes. Par ailleurs, la littérature scientifique démontre que l'augmentation de la densité des points de vente induit une hausse de la consommation et des problèmes. L'OMS estime qu'agir sur la densité est le plus efficace pour lutter contre les problèmes d'alcool. Ainsi, l'augmentation du nombre de points de vente, avec la station-service, pourrait avoir des effets néfastes sur la santé publique.

Un-e commissaire relève qu'entre St-Prex et Lonay, l'on compte 12 stations-service, dont 7 en traversée de Morges. Dans ce contexte précis, l'accessibilité de l'alcool serait élargie de manière significative. Le commerce avec le chiffre d'affaires le plus important en matière de débit de boisson appartient à l'un des grands groupes suisses du commerce de détail, à la gare. Dès lors, il n'est pas certain que la modification légale améliore la situation, vu les difficultés du commerce de détail ; des enseignes supplémentaires vendant de l'alcool ne seraient pas forcément bénéfiques au tissu économique local. A nouveau, des chiffres auraient été intéressants pour approfondir la question.

Pour nos vigneron·nes en situation de crise, cette concurrence ne serait pas bienvenue, pense aussi un-e commissaire défavorable au projet. Les stations-service ne se fourniraient certainement pas auprès des vigneron·nes régionaux, mais commanderaient des vins étrangers, en gros. La FVA y a observé, en effet, la rareté des vins régionaux. Ouvrir la porte à du vin étranger bon marché est un mauvais message adressé aux consommateurs.

Il y aurait d'autres déplacements que ceux qui semblent se produire actuellement d'un canton à l'autre : les petits commerces et épicerie·s vendant de l'alcool à proximité des stations-service perdraient une part de leur clientèle.

Il serait bénéfique que des vins locaux soient vendus dans les stations-service, à l'exception de toute autre boisson alcoolique. A ce propos, Mme la conseillère d'Etat et M. le Chef de la police cantonale du commerce citent le postulat Neyroud (21_POS_41) qui demandait que les cartes des restaurants proposent 40 % de vins vaudois. Malheureusement, cela n'est pas possible car contraire à la Constitution, à la loi sur les marchés intérieurs et aux accords bilatéraux. En revanche, la LADB prévoit que chaque établissement soumis à licence, dans le canton, doit proposer au moins un vin vaudois. Seule cette disposition peut s'appliquer. Pour les lieux de vente, il y a normalement toujours un vin vaudois. Ainsi, les stations-service devraient vendre au moins un vin vaudois.

Addiction Suisse est citée par les commissaires opposé·es à la modification légale : « Dans les condamnations prononcées en 2022 pour infractions à la Loi sur la circulation routière, celles pour conduite en état d'incapacité (alcool, mais également médicaments psychotropes ou drogues illégales au volant) ont augmenté par rapport à l'année précédente. Parmi ces infractions, c'est le nombre de condamnations pour conduite avec une alcoolémie qualifiée qui a le plus progressé. Ces infractions avaient fortement diminué durant la pandémie de 2020. Aujourd'hui, elles ont presque retrouvé leur niveau de 2019. En 2022, 28 personnes ont perdu la vie dans un accident lié à l'alcool en Suisse et 432 ont été grièvement blessées. Ce dernier chiffre a augmenté de quelque 30 % par rapport à 2018. »

Au vu des chiffres, un changement qui rendrait l'alcool plus visible n'est pas des plus responsables. Cela entre en contradiction avec le message donné à toute la population, à savoir s'abstenir de boire lorsque l'on conduit.

Un-e commissaire estime que ce qui est proposé constituerait un pas en arrière néfaste en matière de sécurité routière et de santé publique et contrecarrerait les efforts des municipalités pour lutter contre la consommation exagérée d'alcool chez les jeunes, en particulier avec l'interdiction de la vente à l'emporter dès 21h00, voire 20h00, qui a eu des effets positifs. Ces deux politiques sont antinomiques, alors que tout le monde devrait tirer à la même corde. Introduire la vente d'alcool dans les stations-service accrédi terait que le lien entre alcool et accidents n'est pas pris en compte.

Par ailleurs, un-e commissaire doute que les contrôles d'identité seront effectués de manière adéquate.

Un-e commissaire se réfère aux actions « spécifiques et spontanées en cas d'excès et d'abus » qui protégeraient les usagers de la route et les consommateurs (exposé des motifs, page 5). Celles-ci auraient pu être mises en place dans le cadre d'une réponse tenant mieux compte de la protection de la jeunesse. Par ailleurs, on aurait aussi pu conduire une réflexion sur la protection des produits du terroir.

Un-e commissaire est contrarié que l'on ne parle pas des drogues et des médicaments. Il a participé à l'instauration de la disposition qui interdit la vente d'alcool dans les stations-service. Cependant, il faut relativiser le rôle de l'alcool et tenir aussi compte des drogues et des médicaments qui peuvent également être à l'origine d'accidents.

Un-e commissaire comprend la réponse succincte du Conseil d'Etat. Les jeunes boivent surtout des alcools forts (*shots*) et de la bière, mais peu de vin. Ils sont plus prudents qu'un temps sur la route et respectent la limite de « zéro pour mille ». Pour assurer une équité de traitement avec les autres cantons et éviter que les jeunes se déplacent pour acheter de l'alcool, la modification légale est pertinente.

En conclusion de la discussion générale :

Pour les commissaires qui s'opposent à la modification légale, quand on met en balance un intérêt de santé publique en balance avec un intérêt économique, ce dernier doit être suffisamment étayé, ce qui n'est pas le cas ici. Accepté cet EMPL constituerait un pas en arrière néfaste en matière de sécurité routière et de santé publique. De plus, seuls les milieux de la prévention ont transmis des chiffres sur l'impact de l'autorisation de la vente d'alcool et les risques pour la jeunesse. Il apparaît donc pertinent de faire pencher la balance en faveur de la sécurité routière et de la santé publique par rapport à la concurrence intercantonale, également au vu des coûts collectifs en matière de santé publique et de sécurité routière. Il est aussi à prendre en considération qu'il n'est pas certain que la modification légale améliore la situation de la branche viticole et de surcroît les difficultés du commerce de détail.

Du côté des partisans de la modification légale, il est rappelé que le but de l'initiative était d'éviter une vaudoiserie. C'est pour cette raison que le Grand Conseil l'avait transmise au Conseil d'Etat. La solution la plus simple serait l'initiative. Toutefois, le contre-projet est un compromis acceptable.

Dès lors, en l'absence de lien de cause à effet entre présence ou absence de restrictions de vente et taux d'accidents, tout comme la problématique des régions limitrophes fribourgeoises et vaudoises doit être prise en considération, comme cela se fait dans les stations-service de cantons voisins, par exemple en Valais où l'on trouve des vins de la région. Il faut cesser de diaboliser les grandes chaînes de distribution, qui jouent souvent le jeu en vendant des boissons régionales. Pour les commissaires qui soutiennent ce changement, une autorisation de vente d'alcool dans les stations-service peut être envisagée.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

5. CONSEQUENCES

5.5 Communes

Chaque demande de licence coûte 300 francs, avec une autorisation de 5 ans. C'est le Canton qui touche ces sommes. Par ailleurs, des taxes (2 %) sont perçues sur la vente d'alcool à l'emporter. Le produit de celles-ci amène environ 6,5 millions de francs annuels au Canton, dont la moitié est reversée aux communes dans lesquelles sont situés les commerces concernés.

Des émoluments encaissés par les communes sont cités ici pour la raison suivante : certaines communes perçoivent des émoluments annuels pour le travail induit, par exemple, selon la réglementation communale, ou de surveillance.

La surveillance usuelle incombe aux communes ; la « haute surveillance », ainsi que les achats tests, au Canton.

Dans les stations-service des cantons qui y autorisent la vente d'alcool, il semble que les achats tests sont rarement positifs, car les chaînes assurent des contrôles de manière stricte, le personnel étant très bien formé et préparé. Il semble que ce soit plus compliqué dans les petits commerces.

Un-e commissaire constate que les communes devront augmenter leurs ressources pour surveiller les stations-service.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Il est regrettable qu'aucune conséquence sociale ou en matière de sécurité et de santé publique ne soit indiquée, relèvent des commissaires.

Cet effet existe, mais reste difficile à chiffrer, pense un-e commissaire et il importe de citer aussi les conséquences économiques, puisque le tourisme d'achat intercantonal disparaîtrait ou diminuerait. A nouveau, aucun élément complémentaire concernant le tourisme d'achat n'a été fourni. Il y a une réflexion globale à mener. Quand on met en balance un intérêt de santé publique en balance avec un intérêt économique, il faut que ce dernier soit suffisamment étayé. Or, l'exposé des motifs n'amène pas d'éléments chiffrés qui permettraient à l'intérêt économique de l'emporter sur la préservation de la santé publique.

Un-e commissaire reconnaît que l'exposé des motifs n'étaye pas l'argument économique, mais il suppose que la littérature en économie fournirait des informations. Il paraît logique de penser qu'un chiffre d'affaires est impacté par l'interdiction de vente d'un produit.

Un-e commissaire relève que les petits commerces et épiceries vendant de l'alcool à proximité des stations-service perdraient une part de leur clientèle au profit d'alcool meilleurs marchés vendus dans lesdites stations-services.

Il est rappelé par les personnes de l'administration que Genève et Neuchâtel interdisent aussi la vente d'alcool dans les stations-service et qu'en effet, la littérature scientifique démontre que l'augmentation de l'offre – points de vente d'alcool, horaires – entraîne des conséquences en matière d'accidents et de santé.

6. VOTES DE LA COMMISSION

Projet de loi modifiant celle du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (TEXTE DE L'INITIATIVE) du 14 janvier 2026

Discussion sur le projet de loi et votes

L'article premier, abrogeant l'article 5, est refusé par 6 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article 2 est la formule d'exécution.

La commission recommande de refuser le projet de loi (texte de l'initiative) par 6 voix contre 1 et 4 abstentions, en vote final.

Projet de loi modifiant celle du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (CONTRE-PROJET DU CONSEIL d'ETAT) du 14 janvier 2026

Discussion sur le projet de loi et votes

L'article premier, modifiant l'article 5 de la LADB, est refusé par 6 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article 2 est la formule d'exécution.

La commission recommande de refuser le projet de loi (contre-projet du Conseil d'Etat) par 6 voix contre 1 et 4 abstentions, en vote final.

Principe de l'innovation

La commission recommande au Grand Conseil de refuser le principe d'innovation (initiative et contre-projet du Conseil d'Etat) par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

Vote d'aiguillage entre l'initiative et le contre-projet

Au vu du refus du principe de l'innovation, la commission ne recommande aucun aiguillage entre le contre-projet et l'initiative.

Denens, le 10 mars 2026

*La rapporteuse :
(Signé) Laurence Cretegy*

Annexes : mentionnées