

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. 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 (LArc ; 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 territoire cantonal, 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 confirmé (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, entrée 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'existe 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* ».

2. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Discrépance 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.

2.2 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 patentés requises. L'impact est d'autant plus direct si les consommateurs choisissent de faire leurs achats dans les magasins d'alimentation et les restoroutes connexes aux stations-services, puisque ces derniers sont, depuis le 1er 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 restoroutes, 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.

2.3 Une interdiction totale non-proportionnée

Le Gouvernement souhaite réduire les risques de la consommation d'alcool liés à la santé et à la sécurité routière. Mais 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.

2.4 Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat formule un préavis négatif sur l'initiative Jean-Christophe Birchler et consorts - LADB : Abrogation de la lettre c, article 5, alinéa 1 (21_INI_5)

3. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI (TEXTE DE L'INITIATIVE)

Le projet de loi correspondant au texte de l'initiative figure en annexe 1 au présent document.

4. CONTRE-PROJET

4.1 Contexte :

Dans le cadre de l'objet législatif 24_LEG_77, le Conseil d'Etat avait proposé un amendement au texte de l'initiative. Le bureau du Grand Conseil a récemment informé le Conseil d'Etat qu'une proposition d'amendement n'était pas possible, car l'initiative 21_INI_5 porte sur une abrogation de l'article 5, alinéa 1, lettre c LADB. Seul un contre-projet peut en effet être proposé en pareil cas.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat, faisant usage de la faculté qui lui est donnée à l'article 132, alinéa 2, lettre 2 de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC ; BLV 171.01) soumet donc au Grand Conseil un contre-projet à l'initiative.

Ce contre-projet prend la forme d'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.

4.2 Texte du contre-projet :

Le projet de loi faisant l'objet du contre-projet figure en annexe au présent document.

4.2 Commentaire de l'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	
	Locaux dans station	Locaux séparés	Locaux dans station	Locaux séparés
Bière	OUI jusqu'à 21 heures*	OUI jusqu'à 21 heures*	OUI jusqu'à la fermeture	OUI jusqu'à la fermeture
Cidre	OUI jusqu'à la fermeture			
Vin	OUI jusqu'à la fermeture			
Boissons distillées	NON	OUI jusqu'à 21 heures*	NON	OUI jusqu'à la fermeture

	Locaux dans la station		Locaux séparés	
	Vente à l'emporter	Consommation sur place	Vente à l'emporter	Consommation sur place
Bière	OUI jusqu'à 21 heures*	OUI jusqu'à la fermeture	OUI jusqu'à 21 heures*	OUI jusqu'à la fermeture
Cidre	OUI jusqu'à la fermeture			

Vin	OUI jusqu'à la fermeture			
Boissons distillées	NON	NON	OUI jusqu'à 21 heures*	OUI jusqu'à la fermeture

*20 heures à Lausanne et Renens

5. CONSEQUENCES

5.1 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.

5.2 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.

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

Néant.

5.4 Personnel

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

5.5 Communes

L'octroi de nouvelles autorisations permettra également aux communes d'encaisser des émoluments, mais les conséquences financières liées à l'encaissement de ces émoluments ne devraient pas être significatives (cf. § 5.2).

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

5.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

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

Néant.

5.11 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

5.13 Simplifications administratives

Néant.

5.14 Protection des données

Néant.

5.15 Autres

Néant.

6. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat à l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- de prendre acte du 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) ;
- de refuser cette initiative ;
- d'adopter le contre-projet du Conseil d'Etat portant modification de 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
(TEXTE DE L'INITIATIVE)
du 14 janvier 2026**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décrète

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.

Art. 5 Sans changement

¹ Sans changement.

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

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 :
- 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.
- ² Sans changement.
- ³ Sans changement.
- 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.

**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**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décrète

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.

Art. 5 Sans changement

¹ Sans changement.

- a. Sans changement.
- b. Sans changement.
- c. dans l'ensemble des locaux des stations-service, y compris dans le magasin, à l'exception des boissons alcooliques non-distillées.

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 :
- 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.
- ² Sans changement.
- ³ Sans changement.
- 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.