

VD_OMNI GE.2021.0190 vom 14. April 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-04-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0190

FR: VD_OMNI GE.2021.0190 du 14 avril 2023

IT: VD_OMNI GE.2021.0190 del 14 aprile 2023

Regeste

A. _____ et B. _____ /Police cantonale du commerce | Recours contre la décision de la Police cantonale du commerce constatant que le concept de tireuses à bières des recourants est contraire à la loi cantonale sur les auberges et débits de boissons (LADB). Les interprétations littérale, historique et téléologique de l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB permettent de considérer que la disposition prohibe les distributeurs d'alcool, tels qu'envisagés par le concept des recourants (c. 4). Cette disposition ne viole pas la primauté du droit fédéral (c. 5). Pas de restriction injustifiée à la liberté économique des recourants ni de violation de l'égalité de traitement (c. 6). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. a) La qualité pour recourir, telle que définie à l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, appartient à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Constitue un intérêt digne de protection, au sens de cette disposition, tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée. Il consiste donc dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Cet intérêt doit être direct et concret; en particulier, le recourant doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. Un intérêt de fait suffit pour que la condition de l'intérêt digne de protection soit remplie (cf. ATF 143 II 506 consid. 5.1, 138 II 162 consid. 2.1.2; TF 2C_660/2022 du 11 janvier 2023 consid. 32; 2C_120/2014 du 18 juillet 2014 consid. 1.2; CDAP GE.2019.0004 du 24 septembre 2019 consid. 1b et les références citées). Lorsque des recourants prennent des conclusions constatatoires, comme en l'espèce, ils doivent démontrer disposer d'un intérêt actuel, de droit ou de fait, à la constatation immédiate d'un droit, sans que s'y opposent de notables intérêts publics ou privés, et à condition que cet intérêt digne de protection ne puisse pas être préservé au moyen d'une décision formatrice, c'est-à-dire constitutive de droits et d'obligations. Le juge retiendra un intérêt pour agir lorsqu'une incertitude plane sur les relations juridiques des parties et qu'une constatation judiciaire sur l'existence de l'objet du rapport entre ces parties pourrait

l'éliminer. Une incertitude quelconque ne suffit cependant pas. Il faut bien plus qu'en se prolongeant, elle empêche le demandeur de prendre ses décisions et qu'elle lui soit, de ce fait, insupportable (ATF 142 V 2 consid. 1; 132 V 257 consid. 1 et les références citées). En 2012, le tribunal de céans a été saisi d'un recours contre une décision interdisant un système de tireuses à bière par table, permettant le service directement par le consommateur, au moyen d'une carte magnétique à prépaiement, avec mise en place de divers moyens de surveillance pour prévenir tout abus de la part des consommateurs. Dans son arrêt du 30 août 2013 (CDAP GE.2012.0068 du 30 août 2013), il ne se prononçait ni sur la licéité du système, ni sur la notion de "distributeurs automatiques" ou "semi-automatiques", le recours ayant perdu son objet en cours de procédure. En revanche, il ressort ce qui suit de cet arrêt: "[...] si le système en cause est réputé correspondre à un distributeur automatique de boissons alcooliques au sens de l'art. 5 de la loi vaudoise du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB; RSV 935.31), respectivement s'il est réputé ne pas permettre de garantir le respect des exigences posées par l'art. 50 al. 1 et 2 LADB, comme le soutient l'autorité intimée, il est purement et simplement interdit par ces dispositions respectives, ce que l'autorité doit constater; dans le cas contraire, à savoir si le système querellé ne peut pas être qualifié de distributeur automatique, comme le soutient X._____, il s'agirait d'une simple modalité de service et de vente de boissons alcooliques non soumise à autorisation dont l'autorité intimée ne pourrait précisément que constater le caractère licite " (CDAP GE.2012.0068 précité consid. 1b/dd). b) En l'espèce, A._____ a initialement soumis à l'approbation de l'autorité intimée, par courriel du 11 mai 2021, son projet d'ouvrir un établissement à Lausanne selon le concept *****. Par la suite, il a sollicité, avec la société B._____, par l'intermédiaire de leur conseil commun, une décision formelle au sujet de la conformité de ce concept à la LADB. La décision litigieuse étant adressée au conseil commun de A._____ et de la société B._____, il y a lieu de retenir qu'ils sont tous deux destinataires de la décision objet du recours. En outre, ils agissent par l'intermédiaire du même conseil et soulèvent des griefs identiques (cf. CDAP AC.2019.0280 du 19 mars 2021 consid. 1). Ils disposent ainsi de la qualité pour recourir. En outre, A._____ dispose d'un intérêt digne de protection à contester la décision en constatation litigieuse et à faire constater la conformité du concept ***** avec la LADB, dans la mesure où cela touche directement son projet d'ouverture d'un établissement à Lausanne, ou à tout le moins l'aménagement de cet établissement. Il en va de même de la société B._____, qui indique être titulaire d'une " master-franchise " pour l'exploitation de ce concept. A ce titre, elle dispose également d'un intérêt digne de protection à faire constater que ce concept serait conforme à la LADB; en effet, la décision lui empêchant de développer, sur le territoire vaudois, comme elle l'a fait à Neuchâtel, cette " master-franchise " est notamment susceptible de porter atteinte à sa liberté économique. Pour le surplus, le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 LPA-VD applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les recourants ont requis, à titre de mesures d'instruction, la mise en œuvre d'une inspection locale dans l'un de leurs établissements déjà en exploitation ou, subsidiairement, leur audition, afin d'instruire les mesures pouvant être mise en place, avec le concept ***** , pour garantir un contrôle de l'accès à l'alcool et une consommation modérée d'alcool. a) Le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101], art. 27 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril

2003 [Cst-VD; BLV 101.01], art. 33 ss LPA-VD) comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 142 II 218 consid. 2.3; 142 III 48 consid. 4.1.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit de formuler des offres de preuve suppose que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. L'autorité peut donc renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées). Le droit d'être entendu ne confère ainsi pas à la partie dans la procédure devant la juridiction administrative le droit inconditionnel d'obtenir qu'il soit procédé à une inspection locale (cf. art. 34 al. 3 LPA-VD; CDAP AC.2021.0221 du 22 juin 2022 consid. 1a). b) En l'espèce, le tribunal de céans s'estime suffisamment renseigné sur la base du dossier, qui comporte notamment une description détaillée du concept ***** , tel qu'il serait développé à Lausanne, pour statuer sans qu'il apparaisse nécessaire de procéder à une inspection locale. Il n'est, par conséquent, pas donné suite à cette requête. Pour le même motif, il peut être renoncé à entendre les recourants lors d'une audience, la présentation détaillée du concept résultant du dossier et des explications des recourants, et la présentation du fonctionnement du programme APAX au moyen d'un powerpoint n'étant pas susceptible de modifier la solution retenue en l'espèce.

E. 3

Dans un premier grief, les recourants dénoncent une constatation incomplète des faits pertinents dans la décision attaquée. Selon eux, l'autorité intimée aurait ignoré les mesures pouvant être mises en place avec le concept ***** afin de répondre aux exigences légales. En outre, ils contestent que ce concept tombe sous le coup de la disposition cantonale interdisant la vente de boissons alcooliques par distributeur automatique ou semi-automatique. a) La procédure administrative est régie par le principe inquisitoire, d'après lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par l'autorité (cf. art. 28 al. 1 LPA-VD), les parties étant tenues de collaborer (cf. art. 30 LPA-VD). Il en découle que l'autorité doit établir les faits pertinents, c'est-à-dire les faits déterminants pour assurer une application correcte de la loi. Elle doit instruire chaque affaire dont elle est saisie de manière à être en mesure d'exercer son propre pouvoir d'appréciation (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^{ème} édition, Berne 2015, p. 221 et 223). La constatation des faits est incomplète lorsque l'autorité inférieure n'a pas pris en compte toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision (Benoît Bovay, précité, p. 566). L'établissement des faits pertinents par l'autorité intimée se fait ainsi au regard des dispositions légales applicables au cas d'espèce. b) En tant que les recourants contestent que le concept soit contraire à l'interdiction de vente et de service de boissons alcooliques par distributeur automatique ou semi-automatique, il s'agit d'un grief de violation du droit et non d'une constatation inexacte ou incomplète des faits. En effet, en soulignant que leur concept ne serait pas un distributeur automatique ou semi-automatique les recourants s'en prennent bien à l'application de la loi. Dans la mesure où les recourants estiment que l'autorité intimée n'a pas pris en considération " l'ensemble de la situation à examiner ", et en particulier le fait que l'accès aux tireuses à bière nécessitait de charger une

carte magnétique, que cette carte était démagnétisée lors de la sortie de l'établissement et qu'il était possible de limiter le montant de recharge de cette carte, il y a lieu de voir ce qui suit. D'une part, là encore, il n'est pas évident de déterminer s'ils ne s'en prennent en réalité pas à l'interprétation de la loi plutôt qu'à la détermination des faits. D'autre part, et surtout, compte tenu de la maxime d'office, ces faits, résultant clairement du dossier sont pris en compte dans le cadre du présent arrêt. Comme on le verra cependant au fond, ces éléments ne sont pas suffisamment déterminants pour permettre d'admettre que le concept des recourants de tireuses à bières serait conforme à la législation vaudoise, et ce même en considérant le concept dans sa globalité, c'est-à-dire avec les aménagements et les possibilités conférées par le système de gestion des tireuses APAX. Il découle de ce qui précède qu'il ne peut être retenu une constatation incomplète des faits pertinents par l'autorité intimée.

E. 4

a) La décision attaquée a considéré que le concept de tireuses à bière présenté par les recourants était contraire aux dispositions légales vaudoises, en particulier en tant qu'il permettait à des clients d'accéder à des tireuses à bière en libre-service par le biais d'une carte magnétique. Il y a lieu dans un premier temps d'explicitier le concept des recourants avant de le comparer au cadre légal et réglementaire vaudois. On remarquera au préalable qu'il ne s'agit pas par-là véritablement d'établir les faits, qui ne se sont pas encore produits, mais plutôt de définir les contours du concept tel qu'il est envisagé par les recourants. Ainsi, selon le descriptif donné par les recourants (pièce 2 du recours): "12 tireuses à bières seront à disposition des clients. Dès leurs arrivées, les clients doivent obligatoirement passer par la caisse et employés afin de leur créer une carte magnétique (Wi-fi) personnalisée et personnelle qui pourra faire fonctionner les tireuses. Lors de la création de la carte nominative, automatiquement, un premier contrôle d'identité sera effectué. Un plafond de recharge minimum et maximum est défini [sic] pour les cartes. Cette méthode assure entièrement les bases légales par le contrôle de l'âge (obligatoire) et donne ainsi l'obligation au consommateur de passer par une tiers [sic] personne pour utiliser les tireuses à disposition. Lorsque la carte est créée et chargée, le consommateur peut donc aller poser sa carte vers la tireuse qui l'intéresse afin de déguster les bières. Celles-ci, débitent le crédit au centilitre près. [...] Lorsqu'il n'y a plus de crédit sur la carte, les tireuses afficheront un montant (0 CHF). Le client devra donc passer à nouveau à la caisse pour faire recharger sa carte. Ceci nous offre la possibilité d'avoir un contrôle et une sécurité constante sur la consommation et l'état des personnes. Il est bien entendu que nous refuserons la recharge de la carte en cas d'abus d'alcool. A ce sujet, il est à noter que nous pouvons à tout moment bloquer la carte d'un client en cas d'abus toujours selon la législation pour la protection des clients et l'alcool. Dans ce concept, l'établissement propose donc de l'alcool fermenté et quelques spiritueux artisanaux issus de la région et Suisse. Un service de restauration rapide est aussi proposé (alimentation non préparée sur place mais acquise de tiers). Planchettes de dégustations, tapas et venant tous de commerces régionaux et Suisse." Il résulte par ailleurs des explications des recourants que le concept inclut du personnel de service dans la salle, en principe deux employés au minimum, voire au minimum quatre employés durant les hautes saisons et les week-ends. b) La loi cantonale sur les auberges et les débits de boissons a pour but de régler les conditions d'exploitation des établissements permettant le logement, la restauration, le service de boissons ainsi que les autres débits de mets et boissons, de contribuer à la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics, de promouvoir un développement de qualité de l'hôtellerie et de la restauration, en particulier

par la formation et le perfectionnement professionnels, de contribuer à la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics et enfin de contribuer à la promotion des produits du terroir vaudois (art. 1 al. 1 LADB). Elle s'applique, notamment, au service, contre rémunération, ou à la vente de boissons à consommer sur place (art. 2 al. 1 let. b LADB), à l'usage de locaux pour la consommation, contre rémunération, de mets ou de boissons (art. 2 al. 1 let. c LADB), à la livraison à des particuliers et à la vente à l'emporter de boissons alcooliques (art. 2 al. 1 let. d LADB). S'agissant plus particulièrement du service et de la vente de boissons alcooliques, cette loi prévoit notamment ce qui suit: " Art. 5 Interdiction 1 Le service et la vente de boissons alcooliques sont interdits : a. par distributeurs automatiques ; b. par distributeurs semi-automatiques; [...] Art. 50 Interdiction de servir des boissons alcooliques 1 Il est interdit de servir et de vendre des boissons alcooliques : a. aux personnes en état d'ébriété; b. aux personnes de moins de 16 ans révolus (loi scolaire réservée); c. aux personnes de moins de 18 ans révolus, s'il s'agit de boissons distillées ou considérées comme telles. 2 Il est également interdit : a. d'inciter le personnel à consommer des boissons alcooliques avec la clientèle; b. d'augmenter la vente ou la consommation de boissons alcooliques par des jeux ou des concours; c. d'organiser des concours proposant comme gains des boissons alcooliques consommées sur place; d. de pratiquer la vente ou la remise de boissons alcooliques impliquant des cadeaux ou d'autres avantages tendant à séduire le consommateur; e. de proposer la vente de boissons alcooliques à un prix fixe, quelle que soit la quantité remise. 3 Il est également interdit au titulaire d'une licence sans alcool d'y tolérer la consommation de boissons alcooliques." c) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher la véritable portée de la norme au regard notamment de la volonté du législateur telle qu'elle ressort, entre autres, des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). La jurisprudence ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique, en suivant ces différentes interprétations, sans les soumettre à un ordre de priorité (cf. ATF 144 V 313 consid. 6.1; 142 IV 389 consid. 4.3.1; 141 III 53 consid. 5.4.1 et les références citées). d) En l'espèce, l'interprétation littérale ne permet pas de dégager un sens clair de l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB. En effet, il y a lieu d'admettre, avec les recourants, que les notions de "distributeurs automatiques" et "semi-automatiques" de l'art. 5 al. 1 LADB, ne sont pas univoques. La LADB n'en donne elle-même aucune définition. A la seule lecture du texte légal, il n'est pas directement possible de savoir de manière définitive si le service et la vente d'alcool au moyen de tireuses à bières en libre accès, telles que celles prévues en l'espèce, sont visés par cette interdiction. On peut néanmoins retenir que d'une manière générale, l'acceptation des mots "distributeur" et "automatique" consiste dans une machine qui permet d'obtenir des biens, sans intervention humaine, grâce aux techniques automatiques. En outre, le dictionnaire Larousse définit l'adjectif semi-automatique comme suit: " Se dit d'un appareil, d'une installation dont le cycle de travail comprend des phases à déroulement automatique séparées par des interventions manuelles ." Il s'ensuit qu'une interprétation littérale de l'interdiction figurant dans la loi de service et la vente de boissons alcooliques par distributeurs automatiques ou semi-automatiques permet d'admettre une interdiction large de machines comportant des phases à déroulement sans intervention humaine. Le fait par

ailleurs que le texte légal interdit à la fois la vente mais aussi le service par de telles machines, permet encore d'élargir le sens à donner à une telle interdiction. En résumé, à ce stade, une interprétation littérale du texte légal, non entièrement concluante, permet cependant de douter du fait que le concept proposé par les recourants ne tombe pas dans le champ d'application de l'art. 5 LADB. Il y a lieu toutefois d'examiner si les autres méthodes d'interprétation de la disposition permettent d'aboutir à un résultat différent. e)

L'interprétation systématique, de l'art. 5 al. 1 LADB, qui se situe sous le titre relatif aux dispositions générales, n'apporte quant à elle aucun élément utile à l'interprétation. f) Sous l'angle historique, l'interdiction de la vente d'alcool par distributeurs automatiques a été introduite dans le canton de Vaud lors de la modification, en 1962, de la loi du 3 juin 1947 sur la police des établissements publics et la vente de boissons alcooliques (LPEP-1962; BCG 30 août 1960, p. 1073; BCG 14 novembre 1961, p. 154; BCG 23 mai 1962, p. 281 ss), abrogée lors de l'entrée en vigueur de la loi vaudoise du 11 décembre 1984 sur les auberges et les débits de boissons (LADB-1984; cf. BGC, 7 septembre 1993, p. 1883), elle-même abrogée lors de l'entrée en vigueur de la LADB du 26 mars 2002 (LADB), laquelle a fait l'objet d'une révision en 2015. Initialement, était notamment interdite " la vente à l'emporter des boissons alcooliques par distributeurs automatiques ou dans les kiosques se trouvant sur la voie publique ou accessibles depuis la voie publique " (art. 5 ch. 4 LPEP-1947; BCG, 23 mai 1962, pp. 282, 284, 286 et 293). Selon l'exposé des motifs et projet de loi relatif à la modification de 1962, l'objectif était alors d'éviter la consommation d'alcool sur la voie publique (BGC, 23 mai 1962, p. 281), le rapport de majorité relevant qu'il était " impensable que des boissons alcooliques puissent être mises en vente sur la voie publique au moyen de distributeurs automatiques. Pensons en premier lieu aux enfants, sans toutefois se faire d'illusions sur le comportement de leurs aînés, si cette possibilité existait " (BGC, 23 mai 1962, p. 286 ad art. 5 ch. 4 LADB-1962). Selon l'exposé des motifs de 2002, il avait été décidé de " maintenir l'interdiction de la vente d'alcool uniquement dans les distributeurs automatiques, car non contrôlables " (BGC, 22 janvier 2002, p. 213). Le sens à donner aujourd'hui à la notion de "distributeurs automatiques" ou "semi-automatiques" ressort clairement des travaux législatifs relatifs à la dernière révision de la LADB. On comprend que le législateur souhaitait interdire l'accès à l'alcool par "distributeurs" indépendamment du lieu de situation de ceux-ci (dans ou hors un café-restaurant) et englober non seulement la "vente", mais également le "service" d'alcool par ce biais. En effet, selon l'exposé des motifs et projet de loi modifiant la LADB (EMPL LADB, BGC, Tome 12 précité, p. 420), la modification de l'art. 5 al. 1^{er} LADB visait notamment à éviter tout problème d'interprétation de la notion de "distributeurs automatiques" ou "semi-automatiques", dans la mesure où le tribunal de céans ne s'était pas prononcé, dans une précédente affaire (CDAP GE.2012.0068 précité), sur la licéité d'un système de " pompes ou tireuse à bières par table, avec carte magnétique à prépaiement " (EMPL LADB, BGC, Tome 12 précité, p. 433). Les travaux préparatoires de cette révision visaient ainsi à interdire de tels systèmes. La disposition sur l'interdiction du service et de la vente de boissons alcooliques par distributeurs automatiques et semi-automatiques proposée devant les députés (soit l'art. 5 al. 1^{er} let. a et b LADB) a été adoptée sans modification. La volonté d'interdire de tels moyens de service et de vente ressort également des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la disposition par les députés (cf. BGC, Tome 12 précité, 13 décembre 2014, p. 44). Force est ainsi de constater que les travaux législatifs renforcent l'interprétation littérale exposée ci-avant dans ce sens d'une volonté du législateur d'interdire précisément la mise en œuvre de machines rendant possible la vente et le service d'alcool sans intervention

humaine, même dans un processus qui ne serait que partiellement automatisé et même dans un concept qui ne permettrait que partiellement de se passer du service par un employé humain. A ce stade, il apparaît que le concept proposé par les recourants n'est clairement pas compatible avec le système légal vaudois. D'un point de vue historique, l'interprétation de l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB effectuée par l'autorité intimée ne peut ainsi qu'être confirmée. g) Sous l'angle téléologique, l'interdiction du service et de la vente de boissons alcooliques s'inscrit dans les objectifs de la LADB visant la réglementation des conditions d'exploitation des établissements permettant le logement, la restauration, le service de boissons ainsi que les autres débits de mets et boissons (art. 1 al. 1 let. a LADB), la contribution à la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics (art. 1 al. 1 let. b LADB) et la protection des consommateurs (art. 1 al. 1 let. d LADB). La révision de 2015 avait, plus particulièrement, comme objet " la lutte contre la consommation d'alcool chez les jeunes [qui] est une préoccupation constante des pouvoirs publics et nécessite une attention sans faille de la part des professionnels responsables de la branche ". Elle avait pour finalité de diminuer la consommation d'alcool par la restriction du nombre de points de vente de boissons alcooliques, l'introduction d'horaires moins larges ou encore la limitation d'un certain type de vente, par exemple, la vente à l'emporter depuis une certaine heure, ainsi que de pacifier les nuits en imposant, en collaboration avec les communes, des prescriptions minimales de sécurité (concept de sécurité) aux établissements (EMPL LADB, BGC, Tome 12 précité, p. 420). Les objectifs de la loi s'orientent ainsi vers une restriction, par divers moyens, de l'accès à l'alcool, en particulier pour les jeunes. L'art. 5 al. 1 let. a et b LADB correspond à cet objectif. Il renforce le dispositif de l'art. 50 LADB s'agissant de l'interdiction de servir des boissons alcooliques aux mineurs, respectivement aux personnes de moins de 16 ans, et aux personnes en état d'ébriété. L'interprétation de l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB sous l'angle téléologique fait montre lui aussi d'une restriction quant aux modes de vente et de service d'alcool en général et quant aux systèmes automatiques et semi-automatiques en particulier. h) Il s'ensuit que les différentes méthodes d'interprétation de l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB, en particulier littérale, historique et téléologique, permettent de considérer que la disposition prohibe les distributeurs d'alcool en libre-service, accessibles en tout temps et sans contrôle, contrairement à ce que soutiennent les recourants. Même si le concept des recourants ne permet pas aux clients de consommer de l'alcool sans la collaboration de personnel humain, il s'agit bien d'un système de vente et de service d'alcool, en l'occurrence de bières, par un système de "distributeurs", à tout le moins "semi-automatiques", au sens de l'art. 5 al. 1 LADB. Les allégations des recourants, selon lesquels l'utilisation des tireuses à bières nécessiterait l'acquisition d'une carte magnétique, avec prépaiement en caisse, lors duquel les contrôles pourraient être effectués, n'y change rien. Il en va de même de l'argument de la présence constante de personnel dans le bar. En outre, même si la carte pouvait être limitée à un montant maximal, bloquée à distance si une personne se trouvait en état d'ébriété, ou encore automatiquement démagnétisée lorsqu'un client quitte l'établissement, comme l'allèguent les recourants, cela ne change en rien le fait que le concept comporte un processus de distribution d'alcool au cours duquel, par la tireuse automatique, le consommateur peut obtenir de l'alcool sans intervention humaine. Il ressort en effet de l'interprétation historique que le législateur a précisément voulu interdire les systèmes de vente et de service d'alcool, tels que celui prévu par le concept *****, et que cette interdiction s'inscrit dans le cadre des objectifs d'intérêt public poursuivis par cette loi (interprétation téléologique). Le concept ***** n'échappe dès lors pas à l'interdiction en cause, peu importe que les tireuses à bières soient

destinées à être installées dans des établissements publics surveillés par du personnel.

E. 5

Les recourants font en outre grief à la décision attaquée d'avoir mal interprété les dispositions légales en spécifiant que les notions de "distributeurs automatiques" et "semi-automatiques" prévues à l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB découlent de la notion fédérale prévue à l'art. 41 al. 1 let. f de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LAlc; RS 680), qui interdit la "vente au moyen de distributeurs automatiques accessibles au public". a) Pour définir cette notion de distributeur automatique, les recourants se réfèrent au Message du 25 janvier 2012 concernant la révision totale de la loi sur l'alcool (FF 2012 1111), dont il ressort que "les «distributeurs automatiques» installés dans les restaurants libre-service ne sont pas problématiques pour la protection de la jeunesse. S'ils permettent d'obtenir des boissons alcooliques, ils en exigent le paiement à des caisses séparées, où l'âge de l'acheteur peut être dûment contrôlé. [...] Il en va différemment des «distributeurs automatiques» permettant tout à la fois d'obtenir et de payer des boissons alcooliques (par ex. distributeurs automatiques dans les gares). Ceux-ci constituent une forme spéciale du commerce de détail. Or, faute de dispositifs de contrôle spéciaux, les jeunes peuvent eux aussi y acquérir de l'alcool, et ce indépendamment de leur âge" (Message 2012 précité, p. 1178). Selon les recourants toujours, au vu du message précité, la notion de "distributeurs" concernerait uniquement les "appareils qui permettent au consommateur d'obtenir de l'alcool sans qu'un contact avec du personnel ne soit nécessaire". Ils soutiennent que l'interdiction viserait uniquement à éviter l'alcool en libre-service, accessible en tout temps et sans contrôle, soit lorsque le processus n'implique pas de paiement séparé à une caisse où le contrôle, notamment de l'âge pourrait être effectué. Selon eux, la notion de distributeur présuppose l'absence d'intervention du personnel sur l'ensemble du processus, du paiement jusqu'à la consommation de la boisson. Une telle interprétation ne saurait être suivie. D'abord, les recourants perdent de vue que la révision totale de la loi fédérale a échoué, de sorte que la volonté du législateur fédéral ne saurait être déduite du message auquel ils se réfèrent (cf. Message du 6 avril 2016 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur l'alcool, FF 2016 3493, p. 3498 ss). Il est en effet pour le moins douteux de se fonder sur un message d'accompagnement d'une révision législative qui n'a pas abouti devant les chambres fédérales, et ce d'autant plus pour interpréter une loi cantonale. En outre, la disposition cantonale (art. 5 al. 1 let. a et b LADB) se distingue de la disposition fédérale (art. 41 al. 1 let. f LAlc). Elle ne se limite pas à interdire la "vente", mais inclut aussi une interdiction du "service" de boissons alcooliques par distributeurs. Enfin, comme on l'a vu, elle vise tant les "distributeurs automatiques" que "semi-automatiques" et ne se réfère pas à la notion "d'accessibilité au public". Par son texte, l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB a ainsi un champ d'application différent de la disposition fédérale, ce que confirment les travaux législatifs. En effet, au contraire de ce qu'exposent les recourants, le législateur cantonal ne s'est pas référé au droit fédéral dans le cadre des travaux législatifs relatifs à la dernière modification de l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB (cf. Bulletin du Grand Conseil [BGC], Tome 12, novembre-décembre 2014). Bien au contraire, il a sciemment décidé d'introduire les modifications qui distinguent la disposition cantonale de la disposition fédérale. La volonté du législateur vaudois n'était ainsi pas de faire coïncider la disposition cantonale avec la disposition fédérale, mais bien au contraire d'interdire tant le "service" que la "vente" par "distributeurs automatiques" et "semi-automatiques", ceci aussi bien sur la voie publique que dans des cafés, bars et restaurants. En résumé, les recourants ne peuvent pas se fonder sur la loi fédérale sur

l'alcool pour interpréter l'art. 5 LADB, de telle sorte que leur grief doit être rejeté. b) En tant que l'argumentation des recourants devrait être comprise comme invoquant la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal, ils ne sauraient pas non plus être suivis.

Incontestablement, la législation vaudoise, notamment telle qu'elle résulte du présent arrêt, a une portée plus large: elle s'applique non seulement aux boissons distillées (comme le prévoit la loi fédérale) mais aussi plus généralement à toutes les boissons alcooliques. En outre, le droit fédéral (cf. art. 41 LAlc) n'interdit, s'agissant de la question qui nous occupe ici, que la vente au moyen de distributeurs automatiques accessibles au public, alors que la loi vaudoise prohibe la vente et le service par distributeurs automatiques ou semi-automatiques. Rien n'indique cependant que le législateur fédéral ait voulu empêcher les cantons d'adopter leur propre législation. En substance, le principe de la primauté du droit fédéral, inscrit à l'art. 49 al. 1 Cst., fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (cf. ATF 142 II 369 consid. 5.2; arrêt 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 4.1). Dans un arrêt du 4 avril 2005 (TF 2P.278/2004), le Tribunal fédéral a jugé, s'agissant d'une interdiction de vente d'alcool dans les stations-services prévue dans une loi genevoise (alors que l'art. 41 LAlc ne contient aucune interdiction de ce type), ce qui suit: "Les art. 105 et 118 Cst. ne confèrent toutefois pas à la Confédération une compétence complète et exhaustive en matière de vente d'alcool. Elle ne dispose en effet, dans ce domaine, que d'une compétence ponctuelle, étroitement liée aux objectifs de santé publique que le législateur fédéral s'est proposé de poursuivre en réglementant le commerce de l'alcool. Dans ces conditions, on ne saurait considérer que les compétences fédérales éparses résultant des normes susmentionnées excluent complètement celles des cantons en matière de police du commerce et de sécurité publique, y compris dans la prévention routière. Le fait que la Confédération ait adopté certaines dispositions en matière de vente de l'alcool ne signifie pas que les cantons ne puissent pas légiférer du tout dans ce même domaine, également dans les hypothèses qu'elle n'a pas réglementées. Dans le cadre de cet enchevêtrement de compétences entre la Confédération et les cantons, ces derniers jouissent donc encore de la faculté d'édicter des dispositions en matière de vente de l'alcool, pour autant - bien entendu - que celles-ci ne contredisent pas le droit fédéral et n'entravent pas les buts poursuivis par le législateur fédéral. A cet égard, l'interdiction de la vente de boissons distillées et fermentées dans les stations-service et dans les magasins annexes à celles-ci non seulement ne contredit pas le droit fédéral, mais se situe dans la même ligne que celui-ci visant à parer aux dangers de la consommation d'alcool, en le complétant dans le domaine de la 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. Cette hypothèse n'est pas réglée par le droit fédéral, sauf pour les installations annexes aux routes nationales (établissements destinés au ravitaillement et à la restauration, ainsi que les stations-service), où la vente de l'alcool est interdite (art. 4 al. 3 de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les routes nationales; RS 725.111). La compétence de la Confédération découle ici de l'art. 83 Cst. et de l'art. 7 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.11; LRN). De telles dispositions fédérales n'existent pas pour les autres stations-service raccordées au réseau cantonal, dont la construction et l'exploitation dépendent d'abord du droit cantonal. L'interdiction de vente d'alcool prévue par l'art. 4 al. 1 lettre a de la loi

attaquée ne viole donc pas le principe de la primauté du droit fédéral, mais le complète au contraire d'une manière qui s'inscrit dans la droite ligne des objectifs visés par le législateur fédéral pour ce qui concerne les dispositions qu'il a lui-même édictées (cf. ATF 109 Ib 285, selon lequel l'interdiction de vendre de l'alcool dans les restoroutes n'excède pas le cadre de la délégation prévue à l'art. 7 al. 2 LRN et ne viole pas non plus le principe de la proportionnalité)." (consid. 2.3.3) . Plus récemment, la cour de céans (cf. CDAP GE.2022.0125 du 8 mars 2023 consid. 2c) a jugé que, malgré la modification de l'art. 6 al. 2 de l'ordonnance sur les routes nationales – par laquelle le Conseil fédéral a supprimé de la disposition l'interdiction expresse de vendre de l'alcool dans les installations annexes aux routes nationales (en l'occurrence les stations-services le long des autoroutes) –, les cantons demeureraient compétents pour décider d'interdire la vente ou le service d'alcool dans ces installations : "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. En d'autres termes, si l'interdiction de la vente d'alcool reste un principe de droit fédéral applicable sur les aires de repos (art. 7a LRN, art. 7 ORN), le droit cantonal ne pouvant pas y déroger, la situation juridique est différente sur les aires de service où sont construites des installations annexes (art. 7 LRN, art. 6 ORN), aucun principe de droit fédéral ne limitant, sur cette question, la marge de manœuvre des cantons – sous réserve des garanties constitutionnelles générales en matière de liberté économique (cf. infra, consid. 3d) et des règles spécifiques visant la protection de la santé publique, qu'il n'y a pas lieu d'examiner plus en détail dans le présent arrêt (cf. notamment art. 105 Cst.)". (consid. 2c) . En conclusion, compte tenu de la teneur du droit fédéral et du but de cette législation, il faut admettre que les cantons restent compétents pour légiférer dans ce domaine et qu'au surplus, la législation vaudoise, et en particulier l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB, est parfaitement conforme au droit fédéral.

E. 6

Les recourants dénoncent enfin une restriction injustifiée à leur liberté économique. a) La liberté économique est garantie par l'art. 27 al. 1 Cst (cf. ég. art. 26 Cst-VD). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst). La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu. Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (ATF 143 II 598 consid. 5.1 et les références citées) et vaut notamment pour l'activité de cafetier-restaurateur (TF 2C_399/2010 du 28 juillet 2010 consid. 3.1 et la référence citée; CDAP GE.2022.0159 du 9 février 2023 consid. 4a; GE.2021.0073 du 3 août 2021 consid. 3b et la référence citée). Conformément à l'art. 36 al. 1 à 3 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et proportionnée au but visé. Le principe de la proportionnalité exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats d'intérêt public escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et postule un rapport raisonnable entre celui-ci et les

intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. ATF 146 I 157 consid. 5.4; CDAP GE.2022.0159 précité consid. 4a; GE.2021.0073 du 3 août 2021 consid. 3b et les références citées). b)

Comme exposé précédemment, les recourants ne peuvent être suivis lorsqu'ils soutiennent que l'art. 5 LADB ne constituerait pas une base légale permettant d'interdire le concept *****. Il existe par ailleurs un intérêt public à la protection des consommateurs et à la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics, du reste expressément formalisé à l'art. 1 al. 1 LADB (cf. CDAP GE.2022.0159 précité consid. 4b; GE.2021.0073 précité consid. 3c). Les deux premières conditions à une restriction à la liberté économique sont ainsi réunies. Sous l'angle de la proportionnalité, il y a lieu de constater que l'interdiction litigieuse est apte à produire les résultats escomptés, soit à diminuer la consommation d'alcool et, plus particulièrement, à lutter contre la consommation d'alcool chez les jeunes, à protéger les consommateurs et à prévenir les troubles à l'ordre public que pourraient occasionner la vente et le service d'alcool par distributeurs automatiques. Les recourants contestent, plus particulièrement, que l'interdiction soit nécessaire pour atteindre le but visé. Selon eux, des mesures moins incisives seraient envisageables, par exemple des limites de montants sur les cartes prépayées et leur blocage par le personnel, par exemple si la personne se trouve en état d'ébriété. La question du respect de la règle de la nécessité doit s'apprécier au regard de la ratio legis de l'interdiction litigieuse. Afin de concrétiser les objectifs de la loi susmentionnés, l'interdiction de la vente et du service d'alcool par distributeurs automatiques ou semi-automatiques vise à éviter que de l'alcool, en l'occurrence de la bière, soit vendu ou servi à des personnes en état d'ébriété (cf. art. 50 al. 1 let. a LADB) ou à des personnes de moins de 16 ans révolus (art. 50 al. al. 1 let. b LADB). Au regard de la ratio legis de l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB, les arguments des recourants ne convainquent pas. S'agissant des moyens de contrôle qui pourraient être mis en place, tels qu'une limite de montant sur les cartes magnétiques et leur blocage à distance, ceux-ci devraient être effectués par le personnel de l'établissement. Dans le concept des recourants, c'est donc essentiellement la présence du personnel qui permettrait d'assurer le respect des interdictions de vente de bière à des mineurs de moins de 16 ans et à des personnes en état d'ébriété. Or, avec le concept des recourants, il existe un risque que les employés se trouvent en nombre restreint dans l'établissement, dans la mesure où ils n'ont pas à effectuer le service, qui constitue habituellement la tâche principale des serveurs. Selon le projet soumis par les recourants à l'autorité intimée, il est prévu, pour les locaux de Lausanne, de mettre à disposition des clients pas moins de douze tireuses à bières, ceci dans un premier temps, alors que seuls deux employés, au minimum, et quatre employés, au maximum durant les week-end notamment, seraient présents. Dans ce contexte, il est douteux que le personnel, qui aurait de surcroît d'autres tâches, notamment encaisser les paiements, délivrer les cartes magnétiques et débarrasser les tables, puisse effectivement contrôler l'âge et l'état d'ébriété des clients, qui pourraient, selon le projet soumis à l'autorité intimée, se servir librement au moyen de pas moins de douze tireuses à bières, ceci simultanément. En outre, le concept ***** a pour effet de reporter une partie des tâches des serveurs, à savoir le service des bières précisément, sur les clients. Dès lors qu'ils se servent directement, on ne voit pas ce qui garantirait qu'ils n'utilisent pas les distributeurs en libre-service pour transmettre de l'alcool à des tiers, auxquels il est interdit de servir des boissons alcooliques selon l'art. 50 LADB, par exemple en leur transmettant leur carte magnétique ou directement des bières acquises aux distributeurs automatiques. Il y a lieu de souligner que le client auquel serait délivré une carte magnétique n'est pas soumis aux

mêmes exigences que les responsables de l'établissement (cf. art. 37, 50 LADB) – et, par extension, leurs employés –, ni aux mêmes sanctions (cf. art. 59 ss LADB). Si les titulaires des autorisations d'exercer et d'exploiter répondent de la faute de leurs employés et auxiliaires comme de leur propre faute (art. 31 al. 2 du Règlement du 9 décembre 2009 d'exécution de la LADB [RLADB; BLV 935.31.1]), ils ne répondent pas, sur cette base, de celle de leurs clients. Dans ce contexte, permettre aux clients de se servir librement de l'alcool ne garantit pas le respect des objectifs légaux. On relèvera encore que le fait qu'un montant maximal puisse être chargé sur les cartes magnétiques n'est pas de nature à éviter une surconsommation d'alcool, les cartes magnétiques pouvant être rechargées. Rien ne garantit que le client demandant de recharger une carte magnétique soit celui qui en fera effectivement usage ou qui consommera les boissons. Dès lors, ce moyen ne permet pas un contrôle efficace de l'interdiction de servir des bières aux personnes de moins de 16 ans et aux personnes en état d'ébriété. Dans ces conditions, l'interdiction du concept des recourants doit être considérée comme nécessaire au but visé, aucune autre mesure moins restrictive ne permettant d'atteindre ce but. Enfin, dans le cadre de la pesée des intérêts en présence, l'intérêt économique privé des recourants, n'apparaît pas prépondérant, compte tenu de l'importance indéniable que revêtent l'intérêt public lié à la protection des consommateurs, en particulier les jeunes, et l'intérêt à la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics. En outre, A. _____ est libre d'ouvrir un établissement traditionnel. Il n'est ni allégué et encore moins démontré que le concept considéré comme incompatible avec le droit vaudois permettrait un gain économique plus important que le modèle d'établissement public ordinaire. Dans ce contexte, le constat que le concept ***** tombe sous le coup de l'interdiction de l'art. 5 al. 1 let. a et b LADB n'apparaît pas disproportionné. c) Dans leur argumentaire, les recourants font encore valoir que leur concept permettrait de respecter les objectifs de la LADB dans la même mesure que n'importe quel autre bar. A titre de comparaison, ils exposent que, dans un bar ordinaire, les contrôles ne sont pas effectués à chaque achat, qu'il est possible de commander successivement plusieurs boissons et de ne payer qu'à la fin ("ardoise"), ou de payer simultanément plusieurs boissons ("tournée"), ou encore de commander des colonnes de bière ("girafe" ou "tour à bière"), le tout sans contrôle de la consommation de chaque client. Ce grief soulève la question de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.). Bien que les recourants n'invoquent pas et ne motivent pas ce grief, on relèvera qu'une décision viole le principe d'égalité consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 146 II 56 consid. 9.1; 145 I 73 consid. 5.1; 144 I 113 consid. 5.1.1; CDAP GE.2022.0125 précité consid. 3 d). En l'occurrence, la comparaison des recourants avec le service dans les bars ordinaires ne convainc pas dans la mesure où, comme exposé précédemment, avec leur concept, le service est effectué par les clients directement, ce qui met en péril le respect des objectifs de la LADB et des interdictions prévues à l'art. 50 de cette loi. La comparaison des recourants entre leur concept et les tours à bière ne résiste pas non plus à l'examen. Ces dernières ne "distribuent" pas de manière illimitée de la bière en échange de monnaie ou d'une carte magnétique. Il s'agit d'un récipient contenant une certaine quantité de bière – qui

peut être relativement importante, mais demeure dans tous les cas limitée – destinée à être bue en commun. Ce type de consommation est lui-même directement vendu et servi par le personnel de l'établissement. En définitive, bien que ce grief n'ait pas été expressément soulevé par les recourants, il ne saurait être retenu une inégalité de traitement car le concept ***** comporte un risque plus élevé que les bars habituels que la consommation d'alcool échappe à tout contrôle.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision de l'autorité intimée constatant que le concept ***** est interdit par l'art. 5 al. 1 LADB confirmée. Les frais de justice sont mis à la charge des recourants qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD; art. 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Compte tenu de l'issue du litige, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 LPA-VD; art. 10 et 11 TFJDA).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.