

VD_OMNI GE.2022.0125 vom 8. März 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-03-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0125

FR: VD_OMNI GE.2022.0125 du 8 mars 2023

IT: VD_OMNI GE.2022.0125 del 8 marzo 2023

Regeste

A. _____ et B. _____ /Police cantonale du commerce | Compatibilité de l'art. 5 al. 1 let. c LADB (interdiction de vente d'alcool par les stations-services) au droit fédéral s'agissant des routes nationales, quand bien même l'interdiction fédérale pour les installations annexes aux routes nationales de vendre de l'alcool a été abrogée. Les cantons étant compétents pour réglementer l'exploitation de ces installations annexes, ils ont la possibilité d'y réglementer la vente d'alcool (consid. 1-2). Pas d'inégalité de traitement avec les restaurants ou autres commerces (consid. 3). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La LADB s'applique à la vente à l'emporter de boissons alcooliques (art.

E. 2

Le Conseil fédéral édicte les règles fondamentales régissant les installations annexes.

E. 3

Le Conseil fédéral établit les principes régissant les aires de repos." L'art. 8 LRN prévoit que les routes nationales (délimitées selon l'art. 6 LRN) appartiennent à la Confédération (al. 1), tandis que les installations annexes au sens de l'art. 7 appartiennent aux cantons (al. 2). En exécution du mandat législatif des art. 7 al. 2 et 7a al. 3 LRN, le Conseil fédéral a adopté les art. 6 et 7 de l'ordonnance du

E. 7

L'OFROU crée les conditions techniques nécessaires à la construction et à l'exploitation d'installations de remise de moyens de propulsion alternatifs." Jusqu'au 31 décembre 2020, l'art. 6 al. 2 ORN comprenait cette deuxième phrase: " Il est interdit d'y vendre ou d'y servir de l'alcool ". Le Conseil fédéral a supprimé cette phrase à l'occasion d'une modification de l'ORN du 20 mai 2020, entrée en vigueur le 1 er janvier 2021 (RO 2020 2137).

L'assouplissement de la réglementation applicable aux installations annexes (sur les aires de service mais pas les aires de repos, car l'art. 7 al. 4 ORN n'a pas été modifié) fait suite à l'adoption par les Chambres fédérales en 2017 de la motion 17.3267 "Autoriser les aires d'autoroute à vendre et à servir de l'alcool afin qu'elles puissent se battre à armes égales" (cf. FF 2021 747). d) La Constitution fédérale permet à la Confédération de réglementer certains aspects de la gestion des installations annexes aux routes nationales. Le législateur fédéral n'a cependant pas réservé aux autorités fédérales une compétence exclusive pour fixer le régime applicable à ces installations annexes car l'art. 7 al. 3 LRN mentionne la compétence des cantons s'agissant du droit d'exploiter ces installations (dans le texte allemand: die Erteilung der erforderlichen Rechte für die Bewirtschaftung der

Nebenanlagen ist Sache der Kantone). En outre, le mandat législatif conféré au Conseil fédéral par l'art. 7 al. 2 LRN ne porte que sur les "règles fondamentales régissant les installations annexes" (en allemand: die nötigen Grundsätze über die Nebenanlagen). Il apparaît que jusqu'en 2021, le Conseil fédéral estimait que l'interdiction de vendre et de servir l'alcool dans les installations annexes – principalement dans les établissements des aires de ravitaillement (restaurants, hôtels, etc., Raststätten en allemand) mais aussi dans les stations-service – faisait partie de ces règles fondamentales ou nécessaires, mais qu'il a ensuite changé d'avis. En revanche, le gouvernement fédéral n'a pas modifié l'art. 7 al. 4 ORN, considérant donc que l'interdiction de vendre ou de servir de l'alcool pouvait faire partie des principes régissant les aires de repos, fixés par le droit fédéral (cf. art. 7a al. 3 LRN). 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 manoeuvre 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.). 3. a) Il résulte de ce qui a été exposé au considérant précédent qu'il n'est pas contraire à la législation fédérale sur les routes nationales d'appliquer aux stations-service qui sont des installations annexes au sens de l'art. 7 LRN, la règle de l'art. 5 al. 1 let. c LADB qui interdit le service et la vente de boissons alcooliques dans l'ensemble des locaux de ces commerces. Dans la mesure où cette interdiction du droit cantonal vise spécifiquement les stations-service et ne s'applique pas à d'autres commerces ■ restaurants, épiceries non directement liées à une station-service ■, la question de l'égalité de traitement entre concurrents se pose. Précisément, les recourants se prévalent de cette garantie, en faisant observer que sur les aires de service des autoroutes, on trouve, à proximité des stations-service, des commerces qui sont autorisés, dans le cadre de la LADB, à servir et vendre de l'alcool (restoroutes, épicerie du type "D._____"). b) L'interdiction concernant les stations-service a été introduite dans la LADB en 1995. Le Conseil d'État a rappelé le but de cette norme dans un exposé des motifs relatif à une autre modification de la LADB (BGC n° 52, session de janvier-mars 2002, séance du mardi matin 22 janvier 2002, p. 7740 ss, p. 7750): "Les interdictions de vendre des boissons alcooliques sont identiques à celles prévues en 1984 et en 1995 s'agissant des stations-service. Il s'agit avant tout de lutter contre la consommation d'alcool notamment chez les jeunes et les automobilistes. L'interdiction de vendre des boissons alcooliques dans les stations-service a été introduite en 1995. Elle faisait partie d'une série de mesures destinées à renforcer la lutte contre l'abus d'alcool introduites en contrepartie de la suppression de la clause du besoin. Ainsi, la vente d'alcool est interdite dans les stations-service à moins qu'elles ne disposent d'une patente de débit de boissons alcooliques à l'emporter et que la vente se pratique dans

un local totalement séparé du shop et fermé aux mêmes heures que les autres magasins de la commune. En effet, en raison de l'intérêt public à pouvoir se fournir en essence, les shops de stations-service bénéficient généralement d'un horaire d'exploitation plus élargi que les commerces ordinaires. Notons enfin que cette interdiction a été jugée compatible avec le principe de liberté du commerce et de l'industrie par le Tribunal fédéral." En outre, un alinéa 2 a été ultérieurement ajouté à l'art. 5 LADB; entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, il prévoit que 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. c) Dans un arrêt du 4 avril 2005 dans lequel il a examiné la conformité au droit fédéral de l'interdiction genevoise de la vente de boissons alcooliques dans les stations-service et leurs magasins accessoires (arrêt TF 2P.278/2004 consid. 2.3.3), le Tribunal fédéral a relevé que le droit fédéral prévoit une série de mesures pour lutter contre l'alcoolisme, dont des limitations en matière de vente destinées à prévenir la consommation excessive de boissons alcooliques et à protéger la santé publique, notamment celle des jeunes. Cela étant, les cantons disposent de compétences en matière de police du commerce et de sécurité publique, y compris dans la prévention routière. Ils ont la faculté d'édicter des dispositions en matière de vente de l'alcool, pour autant que celles-ci ne contredisent pas le droit fédéral et n'entravent pas les buts poursuivis par le législateur fédéral. Le Tribunal fédéral a précisé que 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 contredisait pas le droit fédéral, mais se situait 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. Dans un arrêt plus ancien, relatif à une affaire vaudoise (arrêt TF 2P.314/1998 du 18 mai 1999, ad arrêt TA GE.1997.0120 du 16 juillet 1998), le Tribunal fédéral a considéré que l'interdiction de vendre de l'alcool dans les stations-service, introduite en 1995, faisait partie des mesures de prévention visant à empêcher que le consommateur puisse se procurer de l'alcool sur la voie publique; ces mesures ont pour but d'accroître la sécurité du trafic et de lutter contre l'alcoolisme. d) Les stations-service de tout le canton de Vaud sont assujetties à un régime identique, qu'elles se trouvent ou non sur une aire de service d'autoroute. De ce point de vue, l'art. 5 al. 1 let. c LADB respecte le principe d'égalité (art. 8 Cst.). La question est de savoir s'il respecte également ce principe en raison de la différence de traitement qu'il prévoit – aussi bien sur les aires d'autoroutes qu'au bord des routes ordinaires – entre les stations-service (y compris leurs shops) d'une part, et les restaurants ou autres commerces. Une décision ou un arrêté viole le principe d'égalité consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'il 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). D'après le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique, sont interdites les mesures qui causent une distorsion de la

compétition entre concurrents directs, c'est-à-dire celles qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence. On entend par concurrents directs les membres de la même branche qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins. À cet égard, la garantie de la liberté économique (art. 27 Cst.) offre une protection plus étendue que celle de l'art. 8 Cst. (ATF 147 I 16 consid. 5.3.3, 132 I 97 consid. 2.1, 125 I 431 consid. 4b/aa, 125 II 129 consid. 10b, 121 I 129 consid. 3b et les arrêts cités; arrêts TF 2C_467/2008 du 10 juillet 2009 consid. 7.1 et 2P.94/2005 du 25 octobre 2006 consid. 4.2). Dans un arrêt 2P.84/2000 du 25 juillet 2000 (consid. 6b et c), le Tribunal fédéral a considéré qu'il n'existait pas de concurrence directe entre les stations-service et les magasins d'alimentation, une station-service étant destinée en priorité à la vente du carburant aux conducteurs de véhicules à moteur et non pas à l'approvisionnement général de la population en denrées alimentaires. Les deux types de commerces ne relevaient donc pas du même secteur économique. Quant aux restaurants ou autres établissements publics, il apparaît d'emblée qu'ils ne sont pas dans un rapport de concurrence directe avec les stations-service. Il est en effet manifeste qu'ils ne s'adressent pas au même public, avec les mêmes offres pour satisfaire les mêmes besoins. Ces considérations de la jurisprudence fédérale, quand bien même elles datent déjà de plusieurs années, sont toujours actuelles. La Cour de céans ne voit pas de motif impérieux de considérer que la solution choisie par le législateur cantonal, imposant aux stations-service des restrictions spéciales en matière de vente d'alcool, serait contraire à la liberté économique. 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 (initiative 21_INI_5 Jean-Christophe Birchler et consorts – LADB: Abrogation de la lettre c, article 5, alinéa 1); 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. La décision attaquée ne viole par conséquent ni le droit cantonal, ni le droit fédéral. 4. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision attaquée, confirmée. Succombant, les recourants supportent les frais de justice et n'ont pas droit à des dépens (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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