

BGer 1C_441/2025 vom 27. Februar 2026

Bundesgericht, 2026-02-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_441_2025

FR: TF 1C_441/2025 du 27 février 2026

IT: TF 1C_441/2025 del 27 febbraio 2026

Erwägungen

E. 1.1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) en matière de circulation routière (art. 82 let. a LTF), le recours dirigé contre l'arrêt du 28 juillet 2025 est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recours porte aussi sur la décision incidente du 20 mai 2025 lui refusant l'octroi de l'assistance judiciaire, laquelle peut être attaquée par un recours contre la décision finale dans la mesure où elle influe sur le contenu de celle-ci (art. 93 al. 3 LTF).

Déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et en la forme prévue (art. 42 LTF) par le destinataire de l'arrêt et de la décision attaqués qui a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de ceux-ci (art. 89 al. 1 LTF), le recours dirigé contre l'arrêt du 28 juillet 2025 et la décision incidente du 20 mai 2025 est en principe recevable.

E. 1.2

Le recourant forme aussi un recours abstrait au sens de l' art. 82 al. 2 let. b LTF contre l' art. 2 al.1 let . c de la loi fribourgeoise d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 12 novembre 1981 (LALCR; RSF 781.1) et les art. 4 al. 1 let. b ch. 2, 8 al. 1 let. a ch. 1, 12 al. 1 let. m de l'arrêté fribourgeois du 12 juillet 1991 fixant les émoluments en matière de circulation routière (RSF 781.16). Tardif (art. 101 LTF), le recours contre ces actes normatifs est irrecevable. En revanche, la constitutionnalité de ces dispositions de droit cantonal peut être examinée à titre préjudiciel dans le cadre d'un contrôle concret de ces normes, c'est-à-dire en rapport avec l'arrêt et la décision attaqués, sous réserve du respect des exigences de motivation (art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF) (voir infra consid. 6).

E. 2

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) pour violation de l'obligation de motiver.

E. 2.1

Garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les arrêts cités). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une

autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l' art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 146 I 62 consid. 3).

E. 2.2

En l'espèce, le recourant reproche d'abord au Tribunal cantonal de ne pas avoir examiné ses griefs relatifs à l'inconstitutionnalité des art. 13 al. 2 et 14 OAV . L'instance précédente a cependant considéré que la limitation du nombre de véhicules pour des plaques interchangeables prévue par ces dispositions était conforme à la Constitution. Le grief doit donc être écarté.

Le recourant fait ensuite grief à la cour cantonale de ne pas avoir traité de son grief en lien avec l'inconstitutionnalité de l' art. 2 al. 1 let . c LALCR et des art. 4 al. 1 let. b ch. 2, 8 al. 1 let. a ch. 1 et 12 al. 1 let. m de l'arrêté cantonal fixant les émoluments en matière de circulation routière. Il est vrai que le Tribunal cantonal n'a pas mentionné ce grief. Il l'a cependant traité de manière implicite. Il a en effet confirmé l'émolument perçu par l'Office cantonal de la circulation et de la navigation en application de ces dispositions au consid. 5 de son arrêt. Ce faisant, il les a jugées conformes à la Constitution.

Enfin, le recourant critique le Tribunal cantonal en ce qu'il n'aurait pas motivé son refus de demande de remise des frais judiciaires selon l'art. 129 du code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA; RSF 150.1). La cour cantonale a cependant détaillé les raisons pour lesquelles elle a refusé la demande d'assistance judiciaire et a implicitement jugé que cette disposition ne trouvait pas application en l'espèce (voir infra consid. 7). On ne saurait par conséquent considérer que le recourant s'est trouvé en situation d'être empêché de saisir la portée de l'arrêt querellé et de l'attaquer utilement. Le seul fait que la motivation de l'arrêt entrepris ne réponde pas en détail à chaque grief du recours ne constitue pas une violation de son droit d'être entendu.

Au demeurant, ces griefs ne représentent pas des questions décisives susceptibles d'avoir une incidence sur l'issue du litige (voir infra consid. 6 et 7).

E. 2.3

Le grief de violation de l' art. 29 al. 2 Cst. doit par conséquent être rejeté.

E. 3

Le recourant fait aussi valoir une constatation incomplète et erronée des faits.

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les cas visés à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 145 V 188 consid. 2).

En l'espèce, le recourant reproche au Tribunal cantonal de ne pas mentionner le coût annuel supplémentaire (de l'ordre de l'100 francs) lié à la délivrance d'un jeu de plaque supplémentaire pour un troisième véhicule. Il lui fait aussi grief d'avoir retenu à tort qu'un système de contrôle électronique d'identification des véhicules n'existait pas. Il estime enfin

que la cour cantonale aurait dû exposer les différences de traitement entre les véhicules vétérans et les autres véhicules. Il affirme que ces éléments seraient nécessaires pour démontrer une atteinte aux droits fondamentaux.

Ces éléments sont toutefois sans incidence sur l'issue du litige (voir infra consid. 5). Le grief d'établissement inexact et incomplet des faits doit donc être rejeté.

E. 4

Le recourant soutient aussi que la limitation du nombre de véhicules pour des plaques interchangeables devrait reposer sur une base légale au sens formel et non sur une simple ordonnance.

E. 4.1

L'art. 164 al. 1 Cst. prévoit que doivent faire l'objet d'une législation formelle les règles de droit importantes. Une loi fédérale peut cependant par le biais d'une clause de délégation législative autoriser le pouvoir exécutif à édicter des règles de droit (art. 164 al. 2 Cst.). Une telle délégation de compétences ne doit pas être interdite par le droit constitutionnel. Elle doit figurer dans une loi au sens formel. Le cadre de la délégation doit être clairement défini et ne doit pas être dépassé (cf. notamment ATF 132 I 7 consid. 2.2; 128 I 113 consid. 3c). La jurisprudence ne définit pas une fois pour toute quelle réglementation est si importante qu'elle devrait figurer dans une loi formelle (cf. art. 164 al. 1 Cst.) ou quel degré de précision devrait revêtir une délégation de compétences. Cela dépend toujours des circonstances du cas particulier. Il existe néanmoins divers critères qui se dégagent de la jurisprudence. Ainsi, une réglementation devrait plutôt être contenue dans une loi au sens formel lorsque, notamment, elle exerce une influence considérable sur les droits et les libertés fondamentales des particuliers, elle concerne un grand cercle de personnes, elle crée des obligations de droit public, elle est susceptible d'engendrer une grande résistance de la part des personnes concernées ou porte sur des questions politiques importantes (cf. ATF 133 II 331 consid. 7.2.1; 128 I 113 consid. 3c).

E. 4.2

À teneur de l'art. 13 al. 2 OAV, une plaque interchangeable ou un jeu de plaques interchangeables ne sera attribué qu'aux véhicules ayant le même détenteur et dont le lieu de stationnement se trouve dans le même canton. Des plaques interchangeables seront délivrées pour deux véhicules au plus. Cette restriction ne s'applique pas aux voitures automobiles de travail et aux remorques. Il est interdit d'utiliser, pour un véhicule, plus d'une plaque interchangeable ou plus d'un jeu de telles plaques.

E. 4.3

Le recourant prétend que l'art. 25 al. 2 let. d de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) ne permettrait pas au Conseil fédéral d'édicter des mesures portant sur les plaques interchangeables.

Il ne saurait être suivi. En effet, il n'existe d'abord aucune disposition constitutionnelle qui exclurait la possibilité de déléguer au Conseil fédéral la compétence de traiter des plaques interchangeables. Le recourant ne l'allègue du reste pas. Ensuite, selon l'art. 25 al. 2 let. d LCR, "le Conseil fédéral édicte des dispositions sur les permis et plaques de contrôle, y compris ceux qui sont délivrés à court terme pour des véhicules automobiles et leurs remorques contrôlés ou non, ainsi que les permis et plaques de contrôle délivrés à des entreprises de la branche automobile". Il s'agit d'une délégation de compétences, prévue

dans une loi au sens formel soumise à référendum, clairement délimitée. L' art. 25 al. 2 let . d LCR permet au Conseil fédéral d'édicter des dispositions sur les plaques de contrôle. La question des plaques interchangeableables s'inscrit dans ce cadre. Le Conseil fédéral n'a donc pas dépassé ce cadre en édictant l' art. 13 al. 2 OAV .

E. 4.4

Le recourant prétend encore que l' art. 10 al. 1 LCR devrait être interprété en ce sens que tout détenteur d'un véhicule automobile doit pouvoir obtenir un permis de circulation avec un nombre illimité de véhicules automobiles. Il ne peut cependant rien tirer de tel de l' art. 10 al. 1 LCR qui prévoit uniquement que "les véhicules automobiles et leurs remorques ne peuvent être mis en circulation que s'ils sont pourvus d'un permis de circulation et de plaques de contrôle".

E. 5

Le recourant soutient aussi que la limitation du nombre de véhicules pour des plaques interchangeableables serait une restriction à ses droits fondamentaux.

E. 5.1

Se prévalant d'une atteinte à sa liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst.), le recourant voit une restriction à sa "liberté personnelle de pouvoir choisir quel véhicule mettre en circulation sur la voie publique avant qu'il ne soit à l'emploi au sens de l' art. 58 al. 1 LCR ". Difficilement compréhensible et mal motivé (art. 106 al. 2 LTF), ce grief doit être déclaré irrecevable. Le recourant perd d'ailleurs de vue que la liberté personnelle garantie à l' art. 10 al. 2 Cst. protège notamment l'intégrité physique et psychique ainsi que la liberté de mouvement mais ne couvre pas la possibilité d'obtenir des plaques interchangeableables pour un nombre illimité de véhicules.

E. 5.2

Le recourant se plaint aussi d'une restriction grave de sa liberté économique, au motif qu'il doit conclure deux polices d'assurance responsabilité civile sur trois véhicules en plaques interchangeableables. À nouveau, on peine à le suivre dans la mesure où cet élément ne constitue pas une atteinte à la liberté économique garantie à l' art. 27 al. 1 Cst. dont le champ de protection comprend notamment le libre choix d'une profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (sur les autres composantes du champ de protection de cet article, voir VINCENT MARTENET, Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, N 55 à 67 ad art. 27 Cst.). Entièrement mal fondé, le grief doit être écarté dans la faible mesure de sa recevabilité.

E. 5.3

Le recourant soutient encore que la limitation du nombre de véhicule pour des plaques interchangeableables violerait le principe de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) et l'interdiction de discrimination (art. 8 al. 2 Cst.).

E. 5.3.1

Une décision viole le principe de l'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 (ATF 144 I 113 consid. 5.1.1; 142 V 316 consid. 6.1.1). Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 130 I 65 consid. 3.6).

Selon l' art. 8 al. 2 Cst. , nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe ou de son âge. Il y a discrimination lorsqu'une personne est traitée juridiquement de manière différente uniquement en raison de son appartenance à un groupe particulier qui, historiquement ou dans la réalité sociale actuelle, souffre d'exclusion ou de dépréciation. Le principe de non-discrimination n'interdit pas pour autant toute distinction basée sur l'un des critères énumérés à l' art. 8 al. 2 Cst. de manière non exhaustive. Mais l'usage d'un tel critère fait naître une présomption de différenciation inadmissible qui ne peut être renversée que par une justification qualifiée (cf. ATF 147 I 89 consid. 2.1; 145 I 73 consid. 5.1).

E. 5.3.2

Le recourant se plaint d'une discrimination injustifiée par rapport aux détenteurs de véhicules vétérans pour lesquels des plaques interchangeable peuvent être délivrées pour plus de deux véhicules en dérogation à l' art. 13 al. 2 OAV (point 4 des Instructions de l'OFROU du 3 novembre 2008 concernant les véhicules vétérans).

L'OFROU a prévu un régime d'exception pour la catégorie des véhicules vétérans qui ont été mis en circulation pour la première fois il y a plus de trente ans. Cette différence de traitement repose sur des motifs objectifs. Les véhicules vétérans sont en effet soumis à un régime de contrôle technique et d'utilisation spécifique, notamment la limitation du kilométrage annuel (entre 2'000 et 3'000 km en moyenne) qui n'est pas comparable à celui des véhicules ordinaires du recourant (cf. Instructions de l'OFROU du 3 novembre 2008 concernant les véhicules vétérans). De plus, la distinction entre véhicules vétérans et véhicules ordinaires ne se rattache pas à un critère susceptible de fonder une discrimination prohibée au sens de l' art. 8 al. 2 Cst.

E. 5.3.3

Le recourant fait aussi valoir une discrimination injustifiée par rapport aux détenteurs de voitures de travail et de remorques qui peuvent utiliser plus de deux véhicules sur un jeu de plaques interchangeables. La fonction et l'usage des automobiles de travail et des remorques sont cependant différents de ceux des véhicules privés. Cette différence de traitement repose ainsi sur des motifs objectifs et est donc admissible. Elle ne se rattache pas non plus à un motif de discrimination visé par l' art. 8 al. 2 Cst.

E. 5.3.4

Les griefs de violation de l'égalité de traitement et de l'interdiction de discrimination doivent par conséquent être écartés.

E. 5.4

En définitive, la possibilité d'utiliser des plaques interchangeable pour deux véhicules uniquement ne représente pas une restriction à un quelconque droit fondamental. Il s'agit d'une exception favorable à l'administré au principe général selon lequel chaque véhicule mis en circulation doit être pourvu de son propre permis de circulation et de ses propres plaques (art. 10 al. 1 LCR). Le recourant conserve la faculté d'immatriculer chacun de ses

véhicules et le refus de lui accorder un régime plus favorable ne constitue pas une atteinte à un droit fondamental. Le Conseil fédéral, en édictant les conditions de cette exception à l'art. 13 OAV, n'a fait qu'user de la compétence qui lui a été valablement déléguée par le législateur (cf. supra consid. 4).

E. 6

Le recourant affirme encore que l'émolument de 300 francs, perçu par l'Office cantonal de la circulation routière et de la navigation en vertu de l'art. 12 al. 1 let. m de l'arrêté cantonal du 12 juillet 1991 fixant les émoluments en matière de circulation routière, ne pourrait être perçu. Il prétend que l'art. 2 al. 1 let. c de la loi fribourgeoise du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1) - sur lequel se fonde l'arrêté précité - violerait l'art. 127 Cst. car il ne définirait pas la qualité de contribuable ni l'objet de la taxe de manière précise.

L'art. 127 al. 1 Cst. prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi.

Selon l'art. 2 al. 1 let. c LALCR, le Conseil d'État arrête le tarif des émoluments dus en matière de circulation routière. Cette disposition contient une délégation législative qui apparaît suffisamment précise dans la mesure où l'objet de l'émolument se rapporte à la circulation routière et où il s'agit d'une contribution causale qui constitue la contrepartie d'une prestation spéciale. Il découle en effet de la nature de cette taxe que c'est la personne qui demande la prestation qui doit en payer le prix. La délégation est donc compatible avec le principe de la légalité, ce d'autant plus qu'en matière d'émoluments, prélevés pour des activités simples de l'administration, les exigences liées au principe de la légalité sont assouplies (ATF 143 I 227 consid. 4.2.1; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, N. 17 ss et 22 ad art. 127 Cst.).

Au surplus, le recourant ne conteste pas le montant de l'émolument, sous l'angle des principes de l'équivalence et de couverture des coûts. Mal fondé, le grief doit être écarté.

E. 7

Le recourant se plaint aussi d'une application arbitraire de l'art. 129 al. 1 let. c du CPJA, lequel prévoit que les frais de procédure peuvent, d'office ou sur requête, être réduits ou remis lorsque d'autres motifs particuliers le justifient, notamment lorsque la requête était principalement destinée à satisfaire un intérêt public.

E. 7.1

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - même préférable - paraît possible (ATF 150 I 50 consid. 3.2.7). Le grief d'application arbitraire du droit cantonal est soumis aux exigences de motivation qualifiées définies à l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 142 II 369 consid. 2.1).

En particulier, l'autorité cantonale de recours dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans la fixation et la répartition des frais et dépens de la procédure cantonale, s'agissant d'une matière qui relève de la législation cantonale de procédure applicable à la cause (cf. ATF 134 II 117). Le Tribunal fédéral n'intervient que si cette autorité a interprété ou appliqué de manière arbitraire le droit cantonal concerné ou si elle a abusé de son pouvoir d'appréciation, notamment si la décision ne peut pas se justifier par des raisons objectives (ATF 98 Ib 506 consid. 2; arrêt 2C_137/2023 du 26 juin 2023 consid. 10.1).

E. 7.2

En l'occurrence, l'instance précédente a rejeté la requête d'assistance judiciaire déposée par le recourant et a mis à sa charge des frais de procédure fixés à 1'000 francs. Elle a implicitement jugé que l'art. 129 al. 1 let. c CPJA ne s'appliquait pas.

Le recourant se contente d'affirmer que son recours s'inscrit dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité et la légalité des art. 13 à 14 OAV impliquant de très nombreux justiciables. Sa requête concerne toutefois avant tout sa situation personnelle de propriétaire de trois véhicules, de sorte que c'est sans arbitraire que la cour cantonale a usé de son large pouvoir d'appréciation en matière de fixation de frais judiciaires et n'a pas utilisé la possibilité ancrée à l'art. 129 al. 1 let. c CPJA pour les requêtes principalement destinées à satisfaire un intérêt public.

E. 8

Le recourant reproche enfin au Tribunal cantonal d'avoir rejeté sa requête d'assistance judiciaire pour la procédure de recours et se plaint d'une violation de l'art. 29 al. 3 Cst.

E. 8.1

L'art. 29 al. 3 Cst. conditionne notamment l'octroi de l'assistance judiciaire gratuite à l'existence de chances de succès (ATF 139 III 396 consid. 1.2; 139 I 206 consid. 3.3.1). Une procédure est dépourvue de chances de succès lorsque les perspectives de l'emporter sont notablement plus faibles que les risques de perdre, de sorte qu'une personne raisonnable renoncerait à s'y engager. Une personne indigente ne doit pas se lancer, parce qu'elle plaide aux frais de la collectivité, dans des démarches vaines qu'une personne raisonnable n'entreprendrait pas si, disposant de moyens suffisants, elle devait les financer de ses propres deniers (ATF 142 III 138 consid. 5.1; 140 V 521 consid. 9.1). L'estimation des chances de succès se fonde sur les circonstances au moment du dépôt de la demande d'assistance judiciaire (ATF 140 V 521 consid. 9.1), sur la base d'un examen sommaire (ATF 139 III 475 consid. 2.2; 138 III 217 consid. 2.2.4; 129 I 129 consid. 2.3.1).

E. 8.2

En l'espèce, la cour cantonale a refusé l'assistance judiciaire pour trois motifs. Après avoir analysé les revenus et les charges mensuelles du recourant, elle a estimé qu'il disposait des ressources suffisantes pour supporter les frais de la procédure, sans s'exposer à la privation des choses nécessaires à son existence. Elle a ensuite relevé que le recourant était détenteur de trois véhicules et avait la capacité d'assumer les charges y afférentes (achat, financement et entretien) - tout en ne faisant état d'aucun besoin particulier justifiant une telle détention - tendait à démontrer que celui-ci disposait de ressources financières suffisantes. Enfin, le Tribunal cantonal a retenu que le recours était dénué de chances de succès, compte tenu du texte clair de l'art. 13 al. 2 OAV.

Le recourant critique uniquement les montants retenus par la cour cantonale pour établir sa situation financière. Il perd de vue que l'assistance judiciaire lui a aussi été refusée au motif que son recours paraissait dénué de chances de succès. Or, vu les considérants précédents, l'appréciation de la juridiction cantonale selon laquelle le recours dont elle était saisie était d'emblée dénué de chances de succès échappe à la critique. Par conséquent, le Tribunal cantonal n'a pas violé le droit fédéral en rejetant la requête d'assistance judiciaire du recourant.

E. 9

Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité, aux frais du recourant qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF).

Le recourant a demandé l'assistance judiciaire (art. 64 al. 1 LTF). Son recours était cependant d'emblée dénué de chances de succès: cette requête doit être rejetée.

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