

BGer 2C 38/2024 vom 19. August 2024

Bundesgericht, 2024-08-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_38_2024

FR: TF 2C 38/2024 du 19 août 2024

IT: TF 2C 38/2024 del 19 agosto 2024

Regeste

Octroi de macarons | Construction des routes et circulation routière

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATF 149 II 66 consid. 1.3; 148 I 160 consid. 1).

E. 1.1

L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF) rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF), dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), qui ne tombe sous le coup d'aucune exception prévue à l' art. 83 LTF . La voie du recours en matière de droit public est ainsi ouverte.

E. 1.2

Déposée en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites (art. 42 LTF), par la société destinataire de l'arrêt attaqué qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (cf. art. 89 al. 1 LTF), l'écriture de la recourante est recevable.

E. 2.1

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF). Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , un tel recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application du droit cantonal consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit constitutionnel (cf. ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). Le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation de droits fondamentaux, ainsi que celle de dispositions de droit cantonal, que si ce grief a été invoqué et motivé par la partie recourante, c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF ; cf. ATF 147 IV 329 consid. 2.3; 142 V 577 consid. 3.2; 141 I 36 consid. 1.3).

E. 2.2

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF (ATF 148 I 160 consid. 3). La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait

ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 148 I 160 consid. 3; 145 V 188 consid. 2; 142 II 355 consid. 6). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 148 I 160 consid. 3; 145 V 188 consid. 2; 137 II 353 consid. 5.1).

E. 3

Invoquant l' art. 49 Cst. , la recourante dénonce une violation de la primauté du droit fédéral. En substance, elle fait valoir que la Confédération a une compétence exclusive de légiférer en matière d'admission à la circulation routière et que l'exigence de l'art. 20 al. 2 du règlement cantonal du 11 décembre 2019 sur le transport de personnes à titre professionnel (RTTP/VD; RS/VD 740.25), relative aux émissions de CO₂, empiète ainsi sur cette compétence. Elle estime également que cette exigence est contraire au droit fédéral dans la mesure où elle va au-delà de ce que prévoit le droit fédéral en matière de protection de l'environnement.

E. 3.1

Ce grief est recevable, dans la mesure où la constitutionnalité d'une disposition de droit cantonal peut être examinée à titre préjudiciel, dans le cadre d'un contrôle concret de la norme, c'est-à-dire en rapport avec un acte d'application. Si cette norme s'avérait inconstitutionnelle, le Tribunal fédéral ne saurait toutefois, formellement, annuler celle-ci (cf. ATF 150 I 50 consid. 3.1.2; arrêts 2C_284/2019 du 16 septembre 2019 consid. 5.1; 2C_164/2015 du 5 avril 2016 consid. 3.2 et les références).

E. 3.2

En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l' art. 49 al. 1 Cst. , les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation. L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le critère principal pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale. Cependant, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 145 IV 10 consid. 2.1 et les arrêts cités; cf. également ATF 147 III 351 consid. 6.1.1; 146 II 309 consid. 4.1). En outre, même dans les domaines dans lesquels la législation fédérale a mis en oeuvre une compétence non limitée aux principes de la Confédération, des compétences réservées ou déléguées en faveur des cantons peuvent néanmoins subsister; ceux-ci peuvent de plus se voir attribuer des tâches résultant de l'exécution du droit fédéral en vertu de l' art. 46 Cst. (ATF 143 I 109 consid. 4.2.2 et l'arrêt cité).

E. 3.3

Dans un arrêt récent (arrêt 2C_79/2023 du 23 février 2024, destiné à la publication), portant sur une restriction à l'usage de voitures en fonction de leurs valeurs d'émission de CO₂ prévue dans la loi genevoise du 28 janvier 2022 sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC/GE; RSGE H 1 31), le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler que l'admission des véhicules automobiles à la circulation relevait de la compétence exclusive de la Confédération, en précisant que l'octroi du permis de circulation ne conférait pas une autorisation générale d'utiliser un véhicule à n'importe quelle fin (p. ex. pour le transport professionnel de personnes), mais ne faisait que constater que le véhicule était apte à la circulation (consid. 5.4.1 et les références). A cette occasion, le Tribunal fédéral précise que l'art. 106 al. 3 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), qui dispose que les cantons ne peuvent de manière générale pas édicter de prescriptions complémentaires en ce qui concerne les véhicules automobiles, ne s'oppose pas à ce qu'ils réglementent leur utilisation dans le cadre de l'exercice autorisé de la profession de chauffeur de taxi ou de VTC (consid. 5.4.2). Il relève aussi que les limites d'émissions de CO₂ prévues par le droit fédéral ne constituent pas un critère pour l'admission à la circulation des véhicules et que leur dépassement peut uniquement conduire à des sanctions visant l'importateur (cf. art. 10 à 13 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ [LCO₂; RS 641.71]; art. 17 à 46b de l'ordonnance fédérale du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ [OLCO₂; RS 641.711]; consid. 5.4.1). Le Tribunal fédéral indique enfin que l'ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1), qui régit la réduction des immissions excessives dues au trafic notamment, ne mentionne pas le CO₂ dans les valeurs limites d'immissions selon son annexe 7, si bien que l'on ne peut considérer que la Confédération aurait épuisé sa compétence dans ce domaine (consid. 5.5.3). Après avoir constaté que les dispositions cantonales en cause ne visaient pas à réglementer l'admission des véhicules à la circulation routière et que les véhicules en question pourraient toujours être immatriculés à Genève et utilisés en dehors de la profession réglementée, le Tribunal fédéral retient que ces dispositions n'empiètent pas sur les compétences fédérales en matière de circulation routière (arrêt 2C_79/2023 précité du 23 février 2024, consid. 5.4.2 s., destiné à la publication). Il ajoute que, "si le but recherché est certes de réduire progressivement les émissions de CO₂, la mesure litigieuse ne vise pas, pour atteindre ce but, à réglementer l'importation ou la fabrication de voitures, ce qui relève de la compétence exclusive de la Confédération selon la LCO₂ et l'OLCO₂, mais bien celle de l'utilisation de véhicules comme taxi ou VTC dans le cadre d'une profession dont la compétence en matière de réglementation reste, comme on l'a vu, cantonale" (consid. 5.5.3). De plus, la compétence des art. 74 et 89 Cst. étant concurrente par rapport à celle des cantons, il relève que rien n'empêchait ces derniers de servir les intérêts de la protection de l'environnement lorsqu'ils réglementaient d'autres domaines qui relevaient de leur compétence, comme celui de la profession de chauffeur de taxi et de VTC (consid. 5.5.3).

E. 3.4

Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence dans le présent cas, qui porte peu ou prou sur une mesure de même nature. En effet, l'art. 20 al. 2 du règlement cantonal sur le transport de personnes à titre professionnel litigieux n'empêche pas non plus l'immatriculation et l'usage des véhicules en cause en dehors de la profession réglementée. Cette disposition n'établit pas un critère supplémentaire à l'admission à la circulation routière des véhicules. Elle fixe des exigences supplémentaires à l'utilisation de véhicules, mais uniquement dans le cadre de leur utilisation professionnelle soumise à autorisation. Le

Tribunal cantonal ne prête ainsi pas le flanc à la critique lorsqu'il retient que l'exigence contestée en terme d'émissions de CO2 reste dans le cadre de la compétence laissée aux cantons dans le domaine des transports professionnels de personnes et que celle-ci n'empiète pas sur les compétences de la Confédération en matière d'admission à la circulation des véhicules automobiles ou de protection de l'environnement. Le grief de violation de l' art. 49 Cst. est partant infondé.

E. 4

La recourante se plaint d'une violation de la liberté économique (art. 27 Cst.). En substance, elle fait valoir que le respect de la limitation des émissions de CO2 est une condition à l'octroi de l'autorisation - au même titre que les autres conditions énumérées à l'art. 62a de la loi cantonale du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE/VD; RS/VD 930.01) -, qui constitue une atteinte grave à la liberté économique. Selon elle, cette exigence ne repose pas sur une base légale formelle suffisamment claire et précise et ne respecte pas le principe de la proportionnalité au sens étroit.

E. 4.1.1

Aux termes de l' art. 27 Cst. , la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Selon l' art. 94 al. 1 Cst. , la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique. La liberté économique au sens de l' art. 27 al. 1 Cst. protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu, et peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (ATF 143 II 598 consid. 5.1 et les références). L'activité de chauffeur de taxi indépendant est protégée par l' art. 27 Cst. (cf. ATF 143 II 598 consid. 5; arrêts 2C_580/2023 du 17 avril 2024 consid. 4.1.1; 2C_139/2021 du 12 juillet 2021 consid. 4.1 et les références) et il en va de même de l'activité de chauffeur VTC.

E. 4.1.2

Les restrictions cantonales à l'exercice de ces professions sont sur le principe admissibles. Eu égard à l'atteinte à la liberté économique, les limitations du droit cantonal doivent toutefois reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.; cf. arrêts 2C_580/2023 du 17 avril 2024 consid. 4.1.1; 2C_548/2022 du 30 mai 2023 consid. 3.1 et 2C_400/2021 du 18 août 2021 consid. 3.1 et les arrêts cités). Le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) exige que la mesure en cause soit apte à produire les résultats escomptés (aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. ATF 149 I 129 consid. 3.4.3; 147 I 393 consid. 5.3; 142 I 76 consid. 3.5.1; arrêt 2C_580/2023 du 17 avril 2024 consid. 4.1.1). Le Tribunal fédéral vérifie librement si ces différentes exigences sont respectées (cf. ATF 142 I 162 consid. 3.2.2; 134 I 153 consid. 4.2.1 et 4.2.2).

E. 4.2

En l'occurrence, l'autorité précédente retient à juste titre que l'obligation faite aux entreprises de transport de personnes à titre professionnel d'utiliser des véhicules respectant la limitation des émissions de CO2 de 118 g CO2/km constitue une atteinte à la liberté économique. Elle qualifie aussi à raison cette atteinte de légère. En effet, il ressort des faits

de l'arrêt attaqué, non remis en question sous l'angle de l'arbitraire par la recourante et qui, partant, lie le Tribunal fédéral (cf. supra consid. 2.2), que le marché offre des véhicules répondant aux exigences légales en matière de CO₂ et que le surcoût lié à l'achat de ceux-ci pourra être reporté sur les clients. En outre, un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la modification en cause de la LEAE/VD a été laissé aux entreprises concernées pour adapter leur parc de véhicules aux nouvelles exigences en matière d'émission de CO₂ (art. 62e al. 3 LEAE/VD). Dans ces circonstances, l'atteinte ne peut être qualifiée de grave, étant précisé que le présent litige ne porte que sur le refus d'octroyer des macarons permettant l'usage d'un certain nombre de véhicules (en l'espèce, quatre sur une flotte de dix-sept véhicules) et non sur un refus d'autorisation d'exercer l'activité en cause. Par ailleurs, même s'il fallait qualifier cette atteinte de grave, il faudrait conclure au respect de l'exigence d'une base légale formelle au sens de l'art. 36 al. 2 Cst. En effet, l'art. 62e LEAE/VD expose clairement que les véhicules utilisés devront respecter "les limitations d'émissions de CO₂ établies dans le règlement d'exécution". Le principe d'une telle exigence en matière d'émission de CO₂ est donc prévu dans une loi au sens formel, laquelle délègue à l'exécutif la tâche de fixer les valeurs de la limitation par voie réglementaire. Enfin, comme le relève le Tribunal cantonal, le renvoi de l'art. 20 al. 2 du règlement cantonal sur le transport de personnes à titre professionnel à l'ordonnance fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ permet de déterminer de façon suffisamment claire et prévisible la valeur de limitation fixée à 118 g/km de CO₂ (art. 17a, 17b et 17f al. 2 let. a OLCO₂, en lien avec l'art. 11 de l'ordonnance fédérale du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers [OETV; RS 741.41]). Le fait qu'un non-juriste puisse avoir des difficultés à trouver par lui-même la valeur précitée ne suffit pas pour conclure à un défaut de base légale.

E. 4.3

L'art. 62e al. 3 LEAE/VD a pour objectif de réduire les émissions de CO₂ générées par les transports de personnes à titre professionnel et vise ainsi la protection de l'environnement. Cet intérêt public évident, que la recourante ne remet pas en cause, s'insère dans le cadre des engagements qu'a pris la Suisse en ratifiant l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 (RS 0.814.012), traité juridiquement contraignant à travers duquel la Suisse s'est engagée à atteindre un objectif de réduction de ses émissions de 50% d'ici à 2030 et de ses émissions de gaz à effet de serre à zéro net d'ici 2050. Il rejoint par ailleurs le Plan climat cantonal 2020 du canton de Vaud qui vise notamment la réduction du niveau moyen d'émissions de CO₂ des nouvelles immatriculations vaudoises de 60% entre 2018 et 2035. Cet intérêt public à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier des émissions de CO₂, est au demeurant exprimé à l'art. 1 al. 1 LCO₂ (cf. arrêt 2C_79/2023 précité du 23 février 2024 consid. 5.6.2, destiné à la publication).

E. 4.4

Sous l'angle de la proportionnalité, la recourante conteste que la mesure en cause soit apte à atteindre le résultat escompté au vu du faible nombre de véhicules concernés. Elle s'en prend également au caractère nécessaire de celle-ci, estimant que le résultat recherché pourrait aussi être obtenu en se focalisant sur l'émission moyenne de son parc automobile composé de dix-sept véhicules. Enfin, elle estime que la mesure en cause n'est pas proportionnée au sens étroit, en faisant valoir que celle-ci la contraindrait à se défaire de quatre véhicules en excellent état de marche et parfaitement adaptés à son activité, alors que le marché n'aurait rien à offrir de satisfaisant concernant les véhicules répondant aux

exigences en matière d'émission de CO₂. La recourante reproche en particulier à l'autorité précédente d'avoir négligé dans la pesée des intérêts effectuée le caractère insignifiant du résultat de cette mesure, puisque les taxis et les VTC ne représentent qu'un pourcentage dérisoire du parc automobile vaudois, à savoir moins de 1,5% en 2022.

E. 4.4.1

En l'occurrence, la limitation à 118 g/km de CO₂ est apte à atteindre l'objectif visé de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La diminution des émissions des véhicules concernés contribue à atteindre l'objectif recherché, indépendamment du nombre de véhicules touchés par ladite mesure, ce d'autant plus que celle-ci s'inscrit dans la limitation à plus large échelle et qui porte sur l'ensemble des voitures de tourisme nouvellement mises en circulation en Suisse (cf. supra consid. 4.3).

E. 4.4.2

La recourante n'établit pas qu'une mesure moins incisive aurait été envisageable. En particulier, elle ne démontre pas que la prise en compte du respect de la limitation susmentionnée au regard de l'ensemble de son parc automobile lui aurait permis de conserver les quatre véhicules en cause pour l'exercice de son activité. En outre, cette approche ne permet pas d'atteindre avec la même efficacité l'objectif de sortir de la circulation les véhicules qui ne respectent pas la limitation fixée.

E. 4.4.3

Sous l'angle de la proportionnalité au sens étroit, il ressort, comme déjà mentionné des faits de l'arrêt attaqué (cf. supra consid. 4.2), que le marché offre des alternatives aux véhicules choisis par la recourante. Si celles-ci sont plus onéreuses, le surcoût engendré par cette mesure devrait pouvoir être répercuté sur les clients. La recourante ne prétend au demeurant pas, ni a fortiori n'a démontré, que le remplacement de ces voitures, sur une flotte de dix-sept véhicules, mettrait en péril son exploitation. En outre, un délai de trois ans avait été donné aux entreprises pour adapter leur parc automobile aux nouvelles exigences en matière énergétique, soit jusqu'au 31 décembre 2022 (art. 62e al. 3 LEAE/VD, entré en vigueur le 1er janvier 2020). La recourante ne pouvait ignorer cette échéance légale lorsqu'elle a commandé les quatre véhicules en juin 2022. A cet égard, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de relever que, compte tenu du renouvellement très élevé des véhicules utilisés comme taxi et VTC, il n'apparaissait pas disproportionné d'appliquer une contrainte en matière d'émissions de CO₂ et de prévoir un délai de trois ans pour adapter le parc des véhicules, dans le but de respecter l'intérêt public important et non contesté de protection de l'environnement (cf. arrêt 2C_79/2023 précité du 23 février 2024 consid. 5.6.3, destiné à la publication). Au surplus, concernant la recourante, on relèvera que la Police cantonale du commerce lui a octroyé des macarons pour les quatre véhicules concernés valables jusqu'au 31 décembre 2023, alors que le délai fixé par la LEAE/VD échéait au 31 décembre 2022, afin de prendre en compte les effets sur la branche automobile des circonstances exceptionnelles découlant de la pandémie de Covid-19 et de la guerre en Ukraine. Enfin, la mesure en cause s'inscrivant, comme déjà mentionné, dans un ensemble global de mesures destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre, on ne peut suivre la recourante lorsqu'elle nie l'importance de l'intérêt public à la protection de l'environnement dans son cas particulier, car il ne concernerait que quatre véhicules. La somme de mesures, même petites, peut indéniablement servir ledit intérêt. Dans ces circonstances, le Tribunal cantonal a retenu à juste titre que l'intérêt privé de la recourante à pouvoir continuer à utiliser ces

quatre véhicules à des fins professionnelles ne l'emportait pas sur l'intérêt public à la protection de l'environnement.

E. 5

La recourante invoque une violation de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) avec d'autres activités économiques exercées à l'aide de véhicule. Elle reproche à l'autorité précédente d'avoir écarté une telle violation en soutenant que les déplacements peuvent représenter l'essentiel de l'emploi du temps du chauffeur de taxi ou de VTC et fait valoir sur ce point que " les livreurs des services des livraisons de choses - qu'il s'agisse de repas cuisinés, de denrées alimentaires, de courriers, de colis, de mobilier, d'échantillons médicaux - passent également l'essentiel de leur temps en déplacement". En l'occurrence, la recourante semble vouloir comparer des activités qui ne sont ni identiques, ni en concurrence directe. Elle ne peut partant pas se prévaloir d'une inégalité de traitement sous cet angle (cf. arrêt 2C_79/2023 précité du 23 février 2024 consid. 5.6.4, destiné à la publication), étant précisé sur ce point que l'interdiction de mesures étatiques causant une distorsion de la compétition entre concurrents s'applique aux concurrents directs, soit aux membres de la même branche qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins (cf. ATF 148 II 121 consid. 7.1; 147 V 423 consid. 5.1.3; 145 I 183 consid. 4.1.1; arrêt 2C_79/2023 précité du 23 février 2024 consid. 4.1.3).

E. 6

Enfin, la recourante invoque en vain l'art. 3 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02). Il ressort en effet de l'arrêt attaqué que le présent litige est purement intracantonal: la recourante concentre son activité sur le territoire vaudois et ne prétend pas qu'elle disposerait d'une autorisation d'un autre canton. Elle ne peut dès lors pas se prévaloir de la LMI (cf. arrêt 2C_139/2021 du 12 juillet 2021 consid. 7.2). Par ailleurs, on ne voit pas que l'art. 62e al. 6 LEAE/VD, lorsqu'il prévoit que "si les exigences fixées par le canton d'origine pour l'octroi de l'autorisation sont inférieures à celles du droit vaudois, le département veille à ce que les conditions manquantes soient remplies avant de délivrer ou renouveler les autorisations" soit incompatible avec une application conforme à la LMI dans un cas concret, en particulier avec l'art. 3 al. 1 let. b et c LMI.

E. 7

Il découle de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe (cf. art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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