

VD_OMNI GE.2023.0163 vom 4. Dezember 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-12-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2023.0163

FR: VD_OMNI GE.2023.0163 du 4 décembre 2023

IT: VD_OMNI GE.2023.0163 del 4 dicembre 2023

Regeste

A. _____/Police cantonale du commerce | Recours d'une entreprise de taxis contre la délivrance, par la Police cantonale du commerce, de macarons dont la validité est limitée au 31 décembre 2023, au motif que les quatre véhicules utilisés pour le transport professionnel de personnes ne respectent pas la limite de 118 g CO₂/km fixée par l'art. 20 al. 2 RTTP. Contrôle concret de cette disposition. Pas de violation du principe de la primauté du droit fédéral. L'exigence que les véhicules servant au transport professionnel de personnes respectent la limite de 118 g CO₂/km ne constitue pas une atteinte grave à la liberté économique. Ladite atteinte est admissible d'un point de vue constitutionnel; elle est en particulier justifiée par un intérêt public, à savoir la protection de l'environnement par la réduction des émissions de gaz à effet de serre; elle est en outre conforme au principe de proportionnalité, ce d'autant que la recourante a bénéficié d'un délai de quatre ans pour mettre son parc automobile en conformité. Pas d'inégalité: il est admissible de traiter le transport professionnel de personnes différemment d'autres activités économiques exercées à l'aide de véhicules. Pas de violation du principe de la bonne foi, ni de la LMI. Rejet du recours. Recours au TF rejeté par arrêt 2C_38/2024 du 19 août 2024.

Erwägungen

E. 1

a) La décision attaquée a été prise en application de la loi cantonale du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE; BLV 930.01), dont l'art. 92 prévoit que les décisions cantonales et communales prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet de recours auprès du Tribunal cantonal, conformément à la loi sur la procédure administrative. Interjeté dans le délai de trente jours de l'art. 95 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions énoncées aux art. 75 et 79 LPA-VD (par renvoi de art. 99 LPA-VD). Partie à la procédure ayant abouti à la décision attaquée et directement atteinte par la décision entreprise, la recourante dispose de la qualité pour agir, dans la mesure où l'admission du recours lui procurerait un avantage puisqu'il prolongerait au 23 juin 2027 la durée de validité des macarons qui lui ont été délivrés (cf. art. 75 al. 1 let. a LPA-VD). Il y a ainsi lieu d'entrer en matière. b) La recourante fait valoir notamment que les dispositions sur lesquelles la décision attaquée se fonde, à savoir les art. 62e al. 3 LEAE et 20 du règlement du Conseil d'Etat du 11 décembre 2019 sur le transport de personnes à titre professionnel (RTTP; BLV 740.25), sont contraires au droit constitutionnel à plusieurs titres. Lorsque, comme en l'espèce, la partie recourante s'oppose à une décision en soulevant le grief d'inconstitutionnalité des normes sur lesquelles elle se fonde, elle requiert l'autorité de recours de procéder à un contrôle concret desdites normes. Dans ce cadre, le fait que les normes cantonales n'ont pas fait l'objet d'un contrôle abstrait

de leur constitutionnalité au moment de leur adoption ne limite pas le pouvoir du Tribunal cantonal d'examiner leur conformité au droit supérieur à l'occasion d'un recours dirigé contre une décision d'application (cf. arrêt FI.2017.0118 du 13 février 2019 consid. 1a).

E. 2

Une copie du permis de circulation est jointe à cette annonce.

E. 3

Invoquant la primauté du droit fédéral, la recourante fait valoir que la Confédération est seule habilitée à réglementer l'admission des véhicules à la circulation routière. L'exigence posée par l'art. 20 al. 2 RTTP que le véhicule respecte la limite de 118 g de CO₂/km restreindrait indirectement l'admission à la circulation, en violation du droit fédéral. Cette exigence ne pourrait non plus être justifiée par la protection de l'environnement et, en particulier, la protection de l'air, car, selon les art. 36 et 41 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), les cantons n'ont en la matière qu'une compétence d'exécution de la législation fédérale. a) Garanti à l'art. 49 al. 1 Cst., le principe de la primauté du droit fédéral 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 oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 148 II 121 consid. 8.1 p. 133; 146 II 309 consid. 4.1 p. 311 s.). 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. En outre, même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas toujours privé de toute possibilité d'action. 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 148 I 198 consid. 3.4 p. 204 s.; 143 I 109 consid. 4.2.2 p. 113 s., 352 consid. 2.2 p. 354 s.; 140 I 218 consid. 5.1 p. 221). 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 p. 114). b) Selon l'art. 82 Cst., la Confédération légifère sur la circulation routière (al. 1). En matière de circulation routière, la Confédération dispose d'une compétence globale et concurrente (Eva Maria Belser, in: Niggli/Probst/Waldmann [édit.], Basler Kommentar, Strassenverkehrsgesetz, 2014, n. 1 ad art. 2 LCR). Elle a fait usage de sa compétence notamment en édictant la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01). Selon l'art. 8 LCR, le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur la construction et l'équipement des véhicules automobiles et de leurs remorques (al. 1). Il prend à cet égard les mesures indiquées en vue de sauvegarder la sécurité de la circulation et d'empêcher le bruit, la poussière, la fumée, l'odeur ainsi que les autres effets nuisibles ou incommodants qui résultent de l'emploi des véhicules. Il tient compte, de surcroît, des besoins des personnes handicapées (al. 2). En exécution de ces dispositions, l'admission des véhicules automobiles est régie par les art. 71 ss de l'ordonnance fédérale du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC; RS 741.51). D'après l'art. 106 LCR, les cantons

sont chargés de l'exécution de la présente loi. Ils prennent les mesures nécessaires à cet effet et désignent les autorités cantonales compétentes (al. 2). Les cantons restent compétents pour édicter des prescriptions complémentaires sur la circulation routière, sauf en ce qui concerne les véhicules automobiles et les cycles, les tramways et chemins de fer routiers (al. 3). A cet égard, la réglementation fédérale est exhaustive (Bernhard Waldmann/Raphael Kraemer, in: Basler Kommentar, Strassenverkehrsgesetz, op. cit., n. 13 ad art. 106 LCR). c) L'art. 20 al. 2 RTTP pose une exigence en termes d'émissions de CO₂ des véhicules affectés au transport professionnel de personnes, dans le cadre de la procédure d'autorisation à laquelle est soumise cette activité économique, procédure pour laquelle la compétence cantonale a été admise par le Tribunal fédéral (cf. arrêts TF 2C_84/2019 du 20 septembre 2019 consid. 6.2.2; 2C_940/2010 du 17 mai 2011 consid. 2.1) et n'est pas remise en cause en l'espèce. Il ne s'agit donc pas d'une disposition régissant l'admission à la circulation des véhicules automobiles concernés, de sorte que le grief de violation de la primauté du droit fédéral est mal fondé à cet égard. L'exigence en question a pour effet de restreindre la liberté économique à des fins de protection de l'environnement (cf. consid. 4c/bb ci-après). Cette finalité ne signifie pas pour autant que les art. 62e al. 3 LEAE et 20 al. 2 RTTP empiètent sur la compétence fédérale prévue par la LPE, puisque, d'une part, la LPE n'est pas la seule loi fédérale régissant la protection de l'environnement (cf. art. 3 et 4 LPE) et, que, d'autre part, les cantons disposent également de compétences en la matière, comme le montre l'introduction récente de l'art. 52b de la Constitution vaudoise, qui traite de la protection du climat. A cet égard aussi, le grief de violation de la primauté du droit fédéral doit être rejeté.

E. 4

La recourante se plaint d'une restriction inconstitutionnelle de sa liberté économique. a) aa) Aux termes des art. 27 de la Constitution fédérale et 26 de la Constitution vaudoise, 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). La liberté économique protège le libre exercice de l'activité économique lucrative privée (art. 27 al. 2 Cst.). Toute mesure ayant une incidence sur cette liberté ne constitue toutefois pas une limitation de celle-ci et il y a lieu de se montrer restrictif pour admettre l'existence d'une telle limitation (ATF 148 II 121 consid. 7.1 p. 130 avec renvoi à ATF 125 I 182 consid. 5b). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu, telle que l'activité de chauffeur de taxi (ATF 143 II 598 consid. 5.1; TF 2C_394/2020 du 20 novembre 2020 consid. 7.1). Les restrictions cantonales à l'exercice de la profession de chauffeur de taxi sont sur le principe admissibles; elles doivent toutefois reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; TF 2C_400/2021 du 18 août 2021 consid. 3.1). bb) S'agissant de l'exigence de base légale, les restrictions graves d'un droit fondamental doivent être prévues par une loi au sens formel (cf. art. 36 al. 1 2e phrase Cst.). En cas d'atteinte légère, une loi au sens matériel suffit (ATF 148 I 33 consid. 5.1 p. 36; 147 I 450 consid. 3.2.1 p. 452, 478 consid. 3.1.2 p. 484). En cas d'atteinte grave requérant une base légale formelle, celle-ci doit être claire et précise. Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible. Pour déterminer le degré de précision que l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1 p. 396 s.; 148 I 33 consid. 5.1 p. 36). Une délégation législative reste toutefois admissible, à

condition que la loi au sens formel contienne une clause définissant clairement le cadre de cette délégation, qui ne doit pas être dépassé (ATF 140 I 218 consid. 6.5 p. 231 s.). Pour ce qui est des restrictions à la liberté économique, le Tribunal fédéral a jugé que le fait d'assujettir une profession à une autorisation préalable de pratiquer constituait une atteinte grave (ATF 123 I 212 consid. 3a). Il en va de même de la suspension durant trois ans de l'admission de nouveaux médecins à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire, ce qui représentait une interdiction indirecte (et provisoire) d'une profession (ATF 130 I 26). La limitation des horaires d'ouverture d'une discothèque a en revanche été qualifiée d'atteinte légère (TF 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 4.4), de même qu'une disposition du règlement communal de la Ville de Lausanne qui permettait à l'autorité de choisir les locataires pour 15% des logements de chaque immeuble subventionné (ATF 131 I 333 consid. 4.2; pour d'autres exemples d'atteintes – légères ou graves – voir Felix Uhlmann, in: Waldmann/Belser/Epiney [édit.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n. 40 ss ad art. 27 Cst.). Le Tribunal fédéral s'est prononcé également sur la question de savoir si des mesures fiscales représentent une restriction de la liberté économique. A la différence de l'interdiction d'exercer une activité économique ou du fait de la soumettre à autorisation, le prélèvement de contributions ne constitue pas une restriction juridique, mais peut de fait influencer sur l'exercice de la liberté économique. Les impôts spéciaux (ou taxes professionnelles, *Gewerbsteuern*), en particulier, ne sont admissibles au regard de la liberté économique que pour autant qu'ils ne soient pas prohibitifs. Une telle contribution est prohibitive si son montant "empêche la réalisation d'un bénéfice convenable dans le commerce ou la branche en question, en rendant impossible ou excessivement difficile l'exercice de la profession". Tel n'est pas le cas si "elle peut être transférée à l'acheteur, c'est-à-dire si, ajoutée au prix de vente, elle n'empêche pas l'entreprise de soutenir la concurrence". Dans le cas d'un arrêté cantonal qui mettait à la charge des organisateurs de manifestations sportives une part comprise entre 60 et 80 % des coûts de l'engagement de la police cantonale, le Tribunal fédéral a estimé que cette contribution causale n'apparaissait pas inconciliable avec la liberté économique. En effet, à supposer que cet émolument, qui pouvait représenter "des sommes relativement importantes", ait porté atteinte à la liberté économique, il n'était pas établi qu'il avait un caractère prohibitif (ATF 135 I 130 consid. 4.2 et 4.3; cf. aussi ATF 148 II 121 consid. 7.1 p. 130 s.). Le Tribunal fédéral a également nié l'existence d'une violation de la liberté économique (alors appelée "liberté du commerce et de l'industrie") en présence d'une taxe d'atterrissage dépendante des émissions concernant l'aéroport de Zurich: à supposer que cette taxe d'orientation ait porté atteinte à la liberté en question, les conditions d'une telle restriction étaient réunies (ATF 125 I 182 consid. 5c et 5d). cc) Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.). Les restrictions à la liberté économique peuvent prendre la forme de prescriptions cantonales instaurant des mesures de police, des mesures de politique sociale ainsi que des mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a p. 326; cf. en outre Giorgio Malinverni/Michel Hottelier/Maya Hertig Randall/Alexandre Flückiger, *Droit constitutionnel suisse*, 4 e éd., vol. II, Berne 2021, n. 1063 s.). La jurisprudence admet ainsi que la poursuite d'intérêts publics autres que ceux de police ou de politique sociale puisse justifier l'adoption de mesures restrictives à la liberté économique; il s'agit notamment de l'aménagement du territoire, de la protection du patrimoine ou de celle de l'environnement (cf. Malinverni et al., op. cit., n. 1070; ATF 125 I 182 consid. 5c s'agissant en particulier de la protection de l'environnement). dd) Toute

restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). Pour être conforme au principe de la proportionnalité, une restriction à un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé, lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive. En outre, ce principe 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; ATF 148 I 160 consid. 7.10 p. 179; 147 IV 145 consid. 2.4.1; 146 I 70 consid. 6.4). b) En l'espèce, l'autorité intimée a refusé de délivrer à la recourante des macarons valables au-delà du 31 décembre 2023 pour les quatre véhicules nouvellement immatriculés, dès lors que leurs émissions de CO₂ dépassent la limite de 118 g CO₂ /km. Selon la recourante, le fait de subordonner l'octroi des macarons à la preuve que le véhicule utilisé pour le transport professionnel de personnes respecte la limite de 118 g CO₂ /km porte à la liberté économique une atteinte inconstitutionnelle, les conditions posées par l'art. 36 Cst. pour restreindre cette liberté n'étant pas réunies. c) aa) Il n'est pas contesté 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 représente une atteinte à la liberté économique. La question est de savoir s'il s'agit d'une atteinte grave ou légère. La recourante relève que le transport professionnel de personnes, pour être adapté aux besoins des usagers et rentable, a besoin de véhicules particuliers. Il s'agit notamment de transporter des personnes à mobilité réduite, qui se déplacent à l'aide de moyens auxiliaires, lesquels doivent pouvoir être chargés dans le véhicule. Cette offre de transport s'adresse aussi aux voyageurs avec des bagages et à des groupes de personnes, ce qui suppose de disposer d'un véhicule suffisamment grand, qui puisse en outre parcourir de longues distances. Or, en l'état du marché des automobiles, "seuls quelques véhicules hybrides" respecteraient la limite de 118 g CO₂ /km, mais ces véhicules ne seraient pas adaptés au transport professionnel de personnes, "de par leur taille et de l'espace" qu'ils offrent. Quant aux véhicules entièrement électriques, ils seraient soit trop petits et/ou d'une autonomie insuffisante, soit excessivement chers. Il est d'abord très douteux que seuls quelques véhicules hybrides respectent la limite de 118 g CO₂ /km. En effet, selon le rapport du Conseil fédéral à l'attention de l'Assemblée fédérale, daté du 2 juin 2023 et intitulé "Effets des prescriptions relatives aux émissions de CO₂ pour les voitures de tourisme, les voitures de livraison et les tracteurs à sellette légers neufs entre 2012 et 2021" (disponible à l'adresse <<https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/efficacite/mobilite/prescriptions-concernant-les-emissions-de-co2-des-voitures-de-tourisme-et-de-livraison-neuves.html>> [consulté le 22 novembre 2023]; cité: rapport du Conseil fédéral), la valeur moyenne des émissions des voitures de tourisme nouvellement immatriculées en Suisse en 2021 se montait, toutes motorisations (essence, Diesel, électrique, hybride rechargeable) confondues, à 129,8 g CO₂ /km (rapport du Conseil fédéral, p. 5). En raison d'un pouvoir d'achat plus élevé et, par conséquent, d'une motorisation plus puissante, d'une part plus importante de 4x4 et d'un poids à vide plus élevé, les émissions des voitures nouvellement immatriculées en Suisse sont supérieures de 20 à 25 g CO₂ /km par rapport à celles qui le sont dans l'Union européenne (rapport du Conseil fédéral, p. 4). Il en découle qu'en 2021 déjà, les émissions des voitures de tourisme nouvellement immatriculées dans l'Union européenne étaient en moyenne inférieures à la limite de 118 g CO₂ /km, qui vaut d'ailleurs aussi dans l'Union européenne. Si la moyenne est certes abaissée par les véhicules électriques et hybrides, il n'en demeure pas moins qu'il existe actuellement de nombreuses voitures à moteur thermique qui émettent moins de 118 g CO₂ /km, parmi lesquelles on compte aussi des

véhicules pouvant transporter sept personnes ou disposant d'un grand coffre à bagages. S'agissant par ailleurs des voitures hybrides et électriques, on ne voit pas pourquoi il n'existerait pas sur le marché des modèles adaptés, par la taille et l'espace offert, au transport professionnel de personnes. Il n'apparaît du reste pas que les quatre véhicules ***** acquis par la recourante présenteraient des particularités à cet égard (la recourante évoque certes un agencement particulier adapté au transport professionnel de personnes). S'il y a lieu d'admettre qu'il existe sur le marché des véhicules adaptés au transport professionnel de personnes qui n'émettent pas plus de 118 g CO₂/km, il est vraisemblable que ces véhicules coûtent plus cher que d'autres émettant davantage de CO₂. Tel est le cas notamment s'il s'agit de véhicules hybrides rechargeables ou électriques. L'exigence posée par la réglementation cantonale a donc vraisemblablement pour effet de renchérir le transport professionnel de personnes. Le surcoût devrait toutefois pouvoir être répercuté sur les clients, ce d'autant que le régime mis en place devrait permettre d'éviter que des entreprises concurrentes extracantonales échappent à la limitation litigieuse (cf. art. 62e al. 6 LEAE et ci-après consid. 7b). Il n'apparaît ainsi pas que la restriction en cause aurait sur la liberté économique un effet comparable à celui d'une atteinte grave telle que l'interdiction d'une activité économique ou l'introduction d'un régime d'autorisation (soumission à autorisation qui est déjà prévue en l'occurrence par la LEAE, indépendamment de la limitation litigieuse des émissions de CO₂). Il y a donc lieu de s'en tenir aux exigences constitutionnelles applicables aux restrictions légères de la liberté économique. Aux termes de l'art. 62e al. 3 LEAE, la personne qui requiert l'autorisation fournit à l'autorité compétente la preuve que les taxis et les VTC respectent "les limitations d'émissions de CO₂ établies dans le règlement d'exécution". L'art. 20 RTTP renvoie pour sa part aux "conditions fixées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂". S'agissant de véhicules affectés au transport de personnes à titre professionnel, ces conditions – relatives aux limites d'émissions de CO₂ – ne peuvent figurer que dans le chapitre 3 de dite ordonnance, consacré aux "Mesures visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures de tourisme, des voitures de livraison et des tracteurs à sellette légers". En fait de limites d'émissions de CO₂, le chapitre 3 de l'ordonnance fédérale fixe les "valeurs cibles", au sens de l'art. 10 al. 4 de la loi sur le CO₂, à l'art. 17f al. 2. Quoi qu'en dise la recourante, la réglementation mise en place en droit cantonal, avec son renvoi à l'ordonnance fédérale, est ainsi suffisamment claire et prévisible, en tout cas au regard des exigences constitutionnelles applicables à une restriction légère de la liberté économique. Il ne peut en particulier guère y avoir de doute sur le point de savoir si les taxis et les VTC (soit les deux catégories de véhicules affectés au transport de personnes à titre professionnel visées par l'art. 62e LEAE) doivent respecter la limite ("valeur cible") d'émissions de CO₂ fixée pour les voitures de tourisme (let. a de l'art. 17f al. 2 ordonnance sur le CO₂) ou celle afférente aux voitures de livraison et aux tracteurs à sellette légers (let. b). En effet, s'agissant de ces catégories de véhicules, l'ordonnance sur le CO₂ (art. 17a à 17c) renvoie à l'OETV. Cette dernière distingue deux grandes catégories de véhicules: d'une part, ceux affectés au transport de personnes, au nombre desquels figurent les voitures de tourisme, et, d'autre part, les véhicules servant au transport de choses, dont font partie les voitures de livraison (cf. consid. 2b/bb ci-dessus). Les véhicules affectés au transport de personnes à titre professionnel dont il est question à l'art. 62e al. 3 LEAE se rattachent donc par définition aux voitures de tourisme plutôt qu'aux voitures de livraison. Il est par ailleurs vrai que le droit cantonal attache au non-respect de la valeur limite de 118 g CO₂/km d'autres conséquences que le droit fédéral. En effet, en droit fédéral, la valeur cible en

question s'adresse aux importateurs et constructeurs de voitures de tourisme. Elle n'est pas entièrement contraignante, puisque, si elle n'est pas respectée, elle n'empêche pas de mettre en circulation les véhicules neufs importés ou construits, mais oblige l'importateur ou le constructeur à payer des montants à la Confédération à titre de sanction (cf. consid. 2b/aa ci-dessus). En droit cantonal, la limite est au contraire contraignante, puisque l'entreprise de transport de personnes à titre professionnel qui ne peut fournir à l'autorité compétente la preuve que le véhicule en cause respecte la limite d'émission de CO₂ n'obtient pas de macaron et ne peut s'en servir pour exercer son activité économique. Cette conséquence, voulue par le législateur cantonal, découle de la réglementation cantonale, dont on a vu qu'elle était suffisamment claire et prévisible. La décision attaquée ne procède donc pas d'une mauvaise application de l'art. 20 RTTP, comme le soutient la recourante. Ainsi, au regard des exigences constitutionnelles précitées, l'art. 20 RTTP constitue une base légale matérielle suffisante, ce d'autant qu'il repose sur l'art. 62e al. 3 LEAE. La recourante invoque l'art. 7 CEDH, qui consacre le principe "pas de peine sans loi" applicable en droit pénal. Elle perd de vue ce faisant qu'il s'agit en l'occurrence d'examiner la constitutionnalité d'une restriction de la liberté économique et non d'une peine au sens du droit pénal ou d'une sanction administrative répressive (sur cette notion, cf. ATF 147 I 57 consid. 4.2). bb) Il n'est guère contesté que la restriction litigieuse est justifiée par un intérêt public, à savoir la protection de l'environnement par la réduction des émissions de gaz à effet de serre (concernant les objectifs de la loi sur le CO₂, voir TF 2C_778/2018 du 11 juin 2019 consid. 3 et 4). Comme on l'a vu plus haut (consid. 4a/cc), la poursuite d'objectifs liés à la protection de l'environnement, qui ont un rang constitutionnel (cf. art. 74 al. 1 Cst.), peut justifier des mesures restreignant la liberté économique. cc) Sous l'angle de la proportionnalité, la recourante conteste que la condition de l'aptitude soit réalisée, en relevant que les véhicules professionnels visés par la restriction litigieuse, soit les taxis et VTC, ne représentent qu'un faible pourcentage du parc automobile vaudois, à savoir moins de 1,5% en 2022, de sorte que la mesure n'atteindrait pas le but de protection de l'environnement recherché. En faisant valoir que le transport professionnel de personnes requiert des véhicules particuliers (cf. consid. 4c/aa ci-dessus), la recourante soutient ensuite que les taxis et VTC devraient être soumis à la limite d'émissions applicable aux voitures de livraison, soit 186 g CO₂ /km. Sous l'angle de la pesée d'intérêts, la recourante met en avant, outre son intérêt privé à la poursuite de son activité sans limitation, l'intérêt public important que représente le transport professionnel de personnes, notamment pour la frange de la population pour laquelle l'accès aux transports publics est malaisé. De l'avis de la Cour de céans, il est indéniable que la restriction litigieuse est apte à atteindre le but d'intérêt public poursuivi. Peu importe que les taxis et VTC ne représentent qu'un faible pourcentage du parc automobile vaudois, ce qui est d'ailleurs compensé dans une certaine mesure par une fréquence d'utilisation beaucoup plus élevée en comparaison avec d'autres véhicules. La restriction en cause est en outre nécessaire. La limite de 118 g CO₂ /km ne représente pas une valeur particulièrement basse applicable aux seuls véhicules affectés au transport professionnel de personnes, mais correspond à la valeur cible fixée pour l'ensemble des voitures de tourisme nouvellement mises en circulation en Suisse, dont on a vu qu'en 2021 elle était déjà respectée en moyenne dans l'Union européenne. La valeur cible de 186 g CO₂ /km applicable aux voitures de livraison et tracteurs à sellette légers constitue une dérogation justifiée vraisemblablement par le fait que, sur le marché, il existe peu de véhicules de ces catégories (notamment les camionnettes s'agissant des voitures de livraison) dont les émissions de CO₂ sont basses. Or, comme on l'a vu, il en va

différemment des voitures affectées au transport professionnel de personnes, étant rappelé qu'en l'occurrence les quatre véhicules ***** ne présentent pas de particularités en termes de taille ou d'espace qui limiteraient le choix à un petit nombre de véhicules disponibles sur le marché. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit (pesée des intérêts), la restriction litigieuse a, comme on l'a vu, vraisemblablement pour effet de renchérir le transport professionnel de personnes, en contraignant la recourante à acquérir des véhicules (éventuellement hybrides voire électriques) plus coûteux. Il n'est donc pas question de supprimer le transport professionnel de personnes, dont l'intérêt public – notamment celui du service des taxis – est incontestable. Le surcoût éventuel lié à la restriction litigieuse devrait pouvoir être répercuté sur les clients. On peut se référer à cet égard par analogie à la jurisprudence fédérale relative aux mesures fiscales – comme la taxe d'atterrissage dépendante des émissions – jugées compatibles avec la liberté économique (cf. consid. 4a/bb). En outre, s'agissant toujours de l'intérêt privé de la recourante, l'autorité intimée relève que, dans la décision attaquée, elle a tenu compte des effets sur la branche automobile des circonstances exceptionnelles découlant de la pandémie de Covid-19 et de la guerre en Ukraine, en délivrant pour les quatre véhicules de la recourante des macarons valables jusqu'au 31 décembre 2023. A compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle de la LEAE du 12 mars 2019, le 1er janvier 2020, la recourante a ainsi bénéficié d'un délai de quatre ans pour adapter son parc automobile aux exigences de l'art. 62e al. 3 LEAE. Dans ces conditions, il y a lieu d'admettre que l'intérêt privé de la recourante doit céder le pas devant l'intérêt public à la protection de l'environnement. d) Au vu de ce qui précède, la restriction litigieuse de la liberté économique satisfait aux conditions de l'art. 36 Cst. Le recours est mal fondé sur ce point.

E. 5

La recourante se plaint de ce que l'exigence litigieuse constitue une inégalité de traitement, prohibée par l'art. 8 Cst. a) Selon la jurisprudence, 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 régler 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). Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes et de l'interdiction de l'arbitraire (ATF 145 I 73 consid. 5.1 p. 86; 259 consid. 6.1 p. 270; 145 II 206 consid. 2.4.1 p. 211). b) aa) La recourante dénonce une inégalité injustifiée de traitement résultant de l'art. 20 al. 2 RTTP entre, d'une part, le transport professionnel de personnes par les taxis et VTC et, d'autre part, les autres activités économiques exercées à l'aide de véhicules (à usage professionnel), telles que les transports scolaires ou touristiques, les transports de livraison, les soins à domicile ou encore les transports dans le domaine de la construction. L'autorité intimée fait valoir que le législateur cantonal a sciemment voulu imposer des règles supplémentaires, allant au-delà des normes fédérales, en faveur du climat, pour les véhicules visés par l'art. 2 al. 1 RTTP, qui utilisent de manière accrue le domaine public. Ces véhicules rouleraient "de manière quasi permanente", leur utilisation quotidienne étant sans commune mesure avec celle de véhicules utilisés à des fins privées. Dans le cas des taxis, la jurisprudence a admis qu'il y

avait usage accru du domaine public dans la mesure où ceux-ci disposent d'emplacements fixes ("cases jaunes") sur le domaine public (cf. ATF 121 I 129 ss; TF 2C_804/2010 du 17 mai 2011 consid. 4.1). Cela ne saurait justifier un traitement différencié s'agissant des émissions de CO₂. On peut en revanche partir de l'idée que les véhicules servant au transport professionnel de personnes sont utilisés de manière plus intense que les véhicules privés. Il devrait en aller de même si on les compare à d'autres véhicules utilisés à titre professionnel. Ainsi, pour reprendre l'exemple des soins à domicile, les trajets jusqu'au domicile des patients ne représentent qu'une partie de l'emploi du temps des intervenants, l'essentiel de leur temps étant consacré aux soins. Le même constat s'impose pour un monteur, un réparateur ou un jardinier se servant d'une camionnette pour se rendre au domicile des clients. Quant aux livreurs, ils consacrent une partie importante de leur temps à décharger la marchandise et à remplir des documents. Le transport professionnel de personnes à l'aide de taxis ou de VTC se distingue ainsi de ces autres activités professionnelles exercées avec un véhicule par le fait que les déplacements peuvent, typiquement, représenter l'essentiel de l'emploi du temps du conducteur (même s'il est clair que les taxis passent aussi du temps à attendre les clients sur les emplacements qui leur sont réservés). Il est vrai que selon l'art. 2 RTTP, il suffit d'effectuer deux courses "payantes" en moins de seize jours pour pratiquer le transport professionnel de personnes soumis à autorisation. Cette règle particulière vise toutefois essentiellement les chauffeurs de VTC, plus particulièrement ceux qui pratiquent le transport professionnel de personnes comme activité (très) accessoire. Elle ne saurait s'appliquer à la recourante, qui exploite une entreprise de taxis. Au vu de ce qui précède, il est admissible de traiter le transport professionnel de personnes différemment d'autres activités économiques exercées à l'aide de véhicules. bb) Selon la recourante, la réglementation en cause engendre par ailleurs une inégalité de traitement et une distorsion de concurrence par rapport aux chauffeurs "Uber" qui n'y sont pas assujettis. La recourante perd de vue que l'activité exercée par les diffuseurs de courses – au sens de l'art. 62c LEAE – ayant leur siège en Suisse est également soumise à autorisation (art. 12a al. 1 let. c LEAE). L'autorisation délivrée à un diffuseur de courses lui permet d'offrir des courses professionnelles exclusivement au moyen de taxis ou de VTC dont les chauffeurs sont dûment autorisés (art. 13 al. 2 RTTP). Il s'ensuit que, pour chaque course commandée par l'intermédiaire d'un diffuseur, le véhicule doit répondre aux exigences résultant des art. 62e al. 3 LEAE et 20 RTTP. Le régime étant le même, il n'y a donc pas d'inégalité de traitement ni de distorsion de concurrence. c) C'est par conséquent en vain que la recourante se plaint d'inégalité.

E. 5.1

p. 284). Elle s'inscrit dès lors dans une perspective transcantonale, voire transcommunale, fondée sur le principe de provenance (cf. arrêt TF 2C_139/2021 du 12 juillet 2021 consid. 7.1). En matière d'exercice d'activités économiques lucratives privées, les cantons ont des compétences autonomes, tant que la Confédération n'a pas légiféré (cf. art. 95 al. 1 Cst.). Dans ces domaines, le droit cantonal doit respecter la LMI, en vertu de la primauté du droit fédéral. Les restrictions de la liberté d'accès au marché prévues par le droit cantonal qui ne reposent pas sur une délégation de compétences figurant dans une loi fédérale de nature fédéraliste tombent donc sous le coup de la LMI; elles ne sont donc admissibles qu'aux conditions de l'art. 3 LMI et bénéficient de la présomption de l'art. 2 al. 5 LMI. Partant, par rapport au droit cantonal autonome, la LMI fixe des exigences minimales qui doivent en tout cas être respectées (cf. ATF 141 II 280 consid. 5.2.1 p. 286; 136 II 470 consid. 3.3 in fine p. 481). cc) Le champ d'application personnel de la LMI se recoupe avec celui de la

liberté économique (Manuel Bianchi Della Porta, in : Commentaire romand, Droit de la concurrence, 2 e éd., Bâle 2013, n° 96 ad art. 1 er LMI). C'est seulement si l'activité est ou a été exercée dans le canton qui l'a initialement autorisée que l'on se trouve en présence d'un état de fait significatif sur le plan intercantonal, propre à entraîner l'application des règles sur le marché intérieur (cf. arrêt TF 2C_848/2009 du 11 mai 2010 consid. 4.2).

L'établissement dans un canton dans le seul but de pouvoir exercer une certaine activité dans un autre canton en vertu desdites règles est abusif (TF 2C_84/2019 du 20 septembre 2019 consid. 5.1). b) En l'occurrence, l'activité professionnelle de la recourante se concentre sur le territoire du Canton de Vaud. Cette dernière n'allègue pas et ne démontre encore moins exercer l'essentiel de son activité à l'extérieur du canton. Elle ne fait en particulier pas valoir qu'elle aurait obtenu une autorisation extracantonale. Il s'agit dès lors d'une problématique purement intracantonale régie par le droit vaudois, lequel ne viole pas la liberté économique de la recourante, comme on l'a vu plus haut. Dans ces conditions, la recourante n'est pas fondée à invoquer la LMI à l'encontre de la décision attaquée (voir, dans le même sens, arrêts TF 2C_139/2021 du 12 juillet 2021 consid. 7.2; 2C_84/2019 du 20 septembre 2019; 2C_284/2019 du 16 septembre 2019 consid. 4.3). Quoi qu'il en soit, l'exigence mise en oeuvre dans la décision attaquée s'inscrit dans les restrictions autorisées par l'art. 3 al. 1 let. b et c LMI. L'art. 62e al. 3 LEAE et ses dispositions d'application, les art. 19 et 20 RTTP, qui tendent à la réduction des émissions de CO₂, poursuivent un but de protection de l'environnement. Or, à plusieurs reprises, il a été rappelé que la poursuite d'intérêts publics liés à la protection de l'environnement, qui ont un rang constitutionnel (cf. art. 74 al. 1 Cst.), peut justifier l'adoption par les cantons de mesures restreignant la liberté économique. Dans l'optique de la LMI – qui est réservée par l'art. 6 al. 2 LEAE –, l'essentiel est de veiller à ce que tous les acteurs économiques soient traités de manière égale, quel que soit le lieu de leur établissement ou de leur siège (Bianchi della Porta, op. cit., n°20 ad art. 3 LMI). A cet égard, aux termes de l'art. 62e al. 6 LEAE, le département reconnaît les autorisations délivrées par un autre canton aux conditions du droit fédéral. 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. Cette disposition a été adoptée au vu de ce que la LMI prévoit une limite à la reconnaissance des autorisations délivrées dans un autre canton, lorsque les législations cantonales présentent d'importantes disparités (cf. EMPL ad art. 62e al. 4). Elle devrait permettre d'exiger d'une entreprise extérieure au canton qui sollicite une autorisation de pratiquer le transport professionnel de personnes dans le canton qu'elle respecte elle aussi la limite de 118 g CO₂/km. Dans ces conditions, les dispositions litigieuses sont compatibles avec la LMI. Le recours est mal fondé sur ce point.

E. 6

La recourante invoque la protection constitutionnelle de sa bonne foi. Selon ses explications, elle a fait l'acquisition des quatre véhicules pour lesquels la durée de validité des macarons a été limitée au 31 décembre 2023, sans avoir été préalablement informée que leurs performances énergétiques ne seraient pas suffisantes au regard de l'art. 20 al. 2 RTTP. En particulier, les formulaires d'annonce des véhicules que la recourante a remplis le 1er février 2023 ne mentionnaient pas, parmi les documents à joindre, "l'étiquette énergie* du véhicule ou tout document officiel permettant de démontrer que les émissions du véhicule ne dépassent pas la limite de 118 grammes CO₂/km". En outre, la recourante s'est vu délivrer les permis de circulation par le Service des automobiles et de la navigation, ainsi

que les autorisations d'usage accru du domaine public par le Service intercommunal des taxis de l'arrondissement de Lausanne, sans que ces entités n'attirent son attention sur le problème des émissions de CO₂. C'est seulement à la mi-mars 2023 qu'elle a reçu un courrier l'informant du nouveau régime légal en vigueur, ainsi que des mesures mises en place par le Canton pour soutenir le développement de la mobilité électrique. a) A teneur de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 143 IV 117 consid. 3.2; 136 I 254 consid. 5.2; TF 1C_10/2023 du 6 avril 2023 consid. 2.5). Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 144 II 49 consid. 2.2 p. 52; arrêt TF 2C_667/2018 du 7 mai 2019 consid. 7.1). Ce droit permet au citoyen d'exiger que l'autorité respecte ses promesses et qu'elle évite de se contredire. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à une correcte application du droit ne l'emporte pas sur la protection de la confiance (ATF 148 II 233 consid. 5.5.1 p. 240 s.; 146 I 105 consid. 5.1.1 p. 110; 141 V 530 consid. 6.2 p. 538). b) En l'occurrence, la recourante a commandé en juin 2022 quatre nouveaux véhicules. Ceux-ci ont été livrés avec du retard, de sorte que les démarches administratives usuelles en vue de l'immatriculation de ces véhicules comme servant au transport professionnel de personnes ont été accomplies au début de l'année 2023, alors que le délai de trois ans de l'art. 62e al. 3 LEAE était déjà échu. De manière générale, nul n'est censé ignorer la loi (cf. TF 2C_349/2019 du 27 juin 2019 consid. 5.2; 1C_174/2016 du 24 août 2016 consid. 2.2) et les autorités ne sont pas tenues d'attirer l'attention des administrés sur leurs obligations découlant de la réglementation en vigueur. Dans le cas particulier, les art. 62e al. 3 LEAE et 20 RTTP étaient en vigueur depuis le 1er janvier 2020 et l'art. 17f al. 2 de l'ordonnance sur le CO₂ dans sa nouvelle teneur depuis le 1er janvier 2021. Le délai de mise en conformité de trois ans prévu par les art. art. 62e al. 3 LEAE et 20 RTTP venait à échéance le 31 décembre 2022, l'art. 20 al. 2 RTTP précisant que la limitation des émissions de CO₂ valait pour tous les véhicules affectés au transport de personnes à titre professionnel à compter du 1er janvier 2020. La recourante était donc censée connaître ces dispositions lorsqu'elle a commandé les quatre véhicules en question, en juin 2022. En cas de doute sur la teneur de la nouvelle réglementation, elle aurait pu s'informer auprès de l'autorité intimée. Dans tous les cas, la recourante n'a pas commandé les véhicules en question sur la foi de renseignements erronés donnés par l'autorité compétente ou par celle qu'elle pouvait tenir pour compétente. En particulier, le fait que les formulaires d'annonce de véhicules destinés au transport professionnel de personnes que la recourante a remplis le 1er février 2023 (à la différence de celui rempli le 6 mars 2023) ne mentionnaient pas, parmi les documents à joindre, "l'étiquette énergie*" du véhicule ou tout document officiel permettant de démontrer

que les émissions du véhicule ne dépassent pas la limite de 118 grammes CO₂/km", ne saurait équivaloir à une assurance que les véhicules annoncés n'étaient soumis à aucune exigence en matière d'émissions de CO₂. Quant au fait que la recourante a bénéficié d'une dérogation jusqu'au 31 décembre 2023, il ne lui donne pas droit à ce que ladite dérogation soit prolongée jusqu'au 23 juin 2027, comme elle le demande. c) La protection de la bonne foi n'est par conséquent d'aucun secours à la recourante.

E. 7

[...]" En outre, aux termes de l'art. 3 LMI: " 1 La liberté d'accès au marché ne peut être refusée à des offreurs externes. Les restrictions doivent prendre la forme de charges ou de conditions et ne sont autorisées que si elles: a. s'appliquent de la même façon aux offreurs locaux; b. sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants; c. répondent au principe de la proportionnalité. 2 Les restrictions ne répondent pas au principe de la proportionnalité lorsque: a. une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être obtenue au moyen des dispositions applicables au lieu de provenance; b. les attestations de sécurité ou certificats déjà produits par l'offreur au lieu de provenance sont suffisants; c. le siège ou l'établissement au lieu de destination est exigé comme préalable à l'autorisation d'exercer une activité lucrative; d. une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être garantie par l'activité que l'offreur a exercée au lieu de provenance. 3 Les restrictions visées à l'al. 1 ne doivent en aucun cas constituer une barrière déguisée à l'accès au marché destinée à favoriser les intérêts économiques locaux. 4 [...]" bb) La LMI vise à éliminer les restrictions à l'accès au marché mises en place par les cantons et les communes (ATF 135 I 106 consid. 2.2 p. 108). Elle pose le principe du libre accès au marché selon les prescriptions du lieu de provenance, qui est qualifié par la doctrine et la jurisprudence de "pierre angulaire" de la LMI (ATF 141 II 280 consid.

E. 8

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Cette dernière étant confirmée, il n'y a pas lieu de la réformer sur le point de l'émolument, comme le demande la recourante. Le sort du recours commande de mettre les frais de justice à la charge de la recourante (cf. art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD) et de ne pas allouer de dépens (cf. art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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