

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation Philippe Jobin et consorts – Transport de personnes et émissions de CO₂ :
le Conseil d'Etat accepte-il que des entreprises vaudoises soient discriminées ? (23_INT_143)**

Rappel de l'intervention parlementaire

De nombreuses entreprises actives dans le transport professionnel de personnes sont aujourd'hui menacées dans leur existence en raison d'une application stricte par la Police cantonale du commerce d'une disposition dont la conformité fait débat. Plusieurs des entreprises concernées se sont récemment adressées par écrit, par le biais de leur conseil, au chef de la Police cantonale du commerce, afin de tirer la sonnette d'alarme.

En effet, l'art. 20 al. 2 du Règlement sur le transport de personnes à titre professionnel (RTTP) prévoit que les titulaires d'autorisations d'entreprises de transport de personnes à titre professionnel doivent démontrer dès le 1er janvier 2023 que tous leurs véhicules respectent les conditions fixées par le Conseil fédéral dans l'Ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂ (Ordonnance sur le CO₂). Or, quand bien même une telle entreprise bénéficie déjà d'une telle autorisation, la Police cantonale du commerce limite les autorisations/macarons des véhicules au 31 décembre 2023 si d'aventures ceux-ci dépassent les « valeurs cibles » de 118 g/km d'émission de CO₂ recommandées par l'Ordonnance sur le CO₂.

Pour rappel, cette disposition du RTTP a été introduite sur la base de la Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (Loi sur le CO₂). Pourtant, les valeurs cibles de cette dernière s'appliquent exclusivement aux importateurs et constructeurs de véhicules. A aucun moment les détenteurs de véhicules quels qu'ils soient, à l'instar des entreprises de transport professionnel de personnes, ne sont cités par la Loi sur le CO₂ et son ordonnance, puisqu'ils ne sont pas visés par celles-ci. De plus, le respect de ces valeurs est tout simplement impossible au vu de l'état de la technologie actuelle pour certains types de véhicules, comme les vans ou mini bus. Aucun véhicule de ce type existant sur le marché ne permet aujourd'hui de respecter ces limites d'émission tout en disposant d'une autonomie suffisante pour une activité sur toute la Suisse.

A suivre la logique de l'Etat, les entreprises concernées devraient remplacer immédiatement l'entier de leur parc actuel par des véhicules électriques. Or, cette obligation, et les limites d'émission y relatives, s'appliqueraient uniquement aux véhicules des entreprises de transport de personnes, lesquels représentent moins de 0,1% du parc automobile suisse. Il s'agit donc d'une inégalité de traitement crasse. Au vu des coûts engendrés et de ce qui précède, il ne fait aucun doute que les décisions rendues par la Police cantonale du commerce à l'égard de ces entreprises de transport sont disproportionnées et qu'elles constituent une mise en danger de leur existence, particulièrement pour les entreprises disposant d'un parc important de véhicules.

Il convient également de noter que le canton de Genève dispose d'une disposition équivalente, mais que celle-ci prévoit une limite d'émission à partir du 1er janvier 2027 seulement. De plus, l'introduction de cet article a été attaquée devant les autorités judiciaires genevoises, un recours étant actuellement pendant devant le Tribunal fédéral. Pour cette raison, le Conseil d'Etat genevois a décidé de suspendre l'application de cette disposition. Quant aux autres cantons romands, aucun ne dispose d'une législation équivalente. Il en ressort une grave distorsion de concurrence au détriment des entreprises vaudoises.

Dans le cadre du recours contre la disposition genevoise, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a par ailleurs précisé dans des déterminations, concernant les exigences applicables au transport de personnes, que « les cantons ne peuvent imposer aucune autre condition relative aux véhicules pour ce qui est de leur admission à la circulation ». Outre les griefs quant à la liberté économique et à l'égalité de traitement, il est donc incertain que les dispositions cantonales, qu'elles soient genevoises ou vaudoises, soient conformes au droit fédéral en l'absence de compétences cantonales.

Plusieurs des décisions concernées de la Police cantonale du commerce font aujourd'hui l'objet d'un recours devant la Cour de droit public et administratif du Tribunal cantonal. Cependant, au vu de l'urgence pour la survie de ces entreprises, une solution pragmatique doit être trouvée immédiatement pour adoucir et/ou étaler dans le temps l'impact financier de l'application de l'art. 20 al. 2 RTTP pour les entreprises vaudoises de transport professionnel de personnes.

Au vu de ce qui précède, nous souhaitons poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- *Le Conseil d'Etat est-il au courant de cette situation ?*
- *Comment le Conseil d'Etat se détermine-t-il par rapport à l'impact économique de l'art. 20 al. 2 RTTP sur les entreprises concernées et la mise en danger de leur existence ?*
- *Comment le Conseil d'Etat se détermine-t-il par rapport aux griefs invoqués par les entreprises concernées, à savoir que la disposition susmentionnée violerait la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst), la liberté économique (art. 27 Cst) et l'égalité de traitement (art. 8 Cst) ?*
- *En complément de la question précédente, comment le Conseil d'Etat se détermine-t-il par rapport aux déterminations du DETEC du 31 mai 2023 adressées au Tribunal fédéral dans le cadre de la procédure de recours contre la disposition genevoise, dans lesquelles le DETEC estime concernant le transport professionnel de personnes que « les cantons ne peuvent imposer aucune autre condition relative aux véhicules pour ce qui est de leur admission à la circulation » ?*
- *Le Conseil d'Etat genevois ayant suspendu l'application de la disposition genevoise jusqu'à droit connu, le Conseil d'Etat ne juge-t-il pas nécessaire de suspendre lui aussi l'application de l'art. 20 al. 2 RTTP mis en cause dans l'attente d'une décision de justice définitive et exécutoire ?*
- *Indépendamment de la conformité de l'art. 20 al. 2 RTTP au droit fédéral, le Conseil d'Etat ne juge-t-il pas nécessaire que des mesures d'aménagement soient proposées par l'Etat aux entreprises les plus impactées, par exemple en convenant avec elles d'un plan de remplacement des véhicules étalé dans le temps ?*
- *Plus largement, quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre pour éviter la discrimination et une éventuelle faillite de ces entreprises vaudoises ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Un nouveau régime légal cantonal en matière de transport de personnes à titre professionnel est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Le projet législatif initial avait été amendé lors des débats parlementaires au Grand Conseil. Un amendement du député Pierre Zwahlen avait ainsi été adopté en troisième débat, contre l'avis du Conseil d'Etat, amendement dont la teneur est la suivante :

En application de l'article 62e al. 3 de la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE ; BLV 930.01) : « le requérant 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, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Il tient ensuite à disposition de l'autorité compétente les documents attestant du respect de ces limitations ».

Conformément au mandat à lui confié par le législateur, le Conseil d'Etat a adopté l'article 20 du règlement du 11 décembre 2019 sur le transport de personnes à titre professionnel (RTTP ; BLV 740.25) qui prévoit ce qui suit :

«¹ Au terme du délai de trois ans fixé à l'article 62e alinéa 3 de la loi, les titulaires d'autorisation d'entreprise de transport de personnes à titre professionnel démontrent qu'ils ont, durant la période écoulée, pris les dispositions nécessaires pour diminuer les émissions de CO₂ de leur(s) véhicule(s).

² En particulier, ils devront démontrer à cette échéance que tous leurs véhicules, affectés au transport de personnes à titre professionnel à compter du 1er janvier 2020, respectent les conditions fixées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂. »

La loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂ ; RS 641.71) et l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ (ordonnance sur le CO₂ ; RS 641.711) constituent les bases légales fédérales auxquelles fait référence le droit cantonal précité.

Le délai de 3 ans étant écoulé, les véhicules utilisés pour le transport de personnes à titre professionnel ne peuvent désormais plus dépasser la valeur limite fixée par le droit fédéral, qui sert ainsi de valeur de référence pour le droit cantonal. En application de l'article 10 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (Loi sur le CO₂ ; RS 641.71) et de l'article 17f, alinéa 2, lettre a de l'Ordonnance fédérale du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ (Ordonnance sur le CO₂ ; RS 641.711), la limite est fixée et à :

- 95 grammes de CO₂/km pour les véhicules mis en circulation jusqu'au 31 décembre 2020,
- 118 grammes de CO₂/km pour les véhicules mis en circulation depuis le 1^{er} janvier 2021.

Réponses aux questions

a) Le Conseil d'Etat est-il au courant de cette situation ?

Le Conseil d'Etat est au courant de la situation et suit de près l'évolution des procédures de recours pendantes auprès du Tribunal fédéral (contre la législation genevoise) et du Tribunal cantonal vaudois (contre des décisions rendues en application de la législation vaudoise). Il est précisé à ce sujet qu'aucune décision d'interdiction d'utilisation de véhicules n'a été rendue à ce jour, et que le recours porte sur le fait que des autorisations provisoires d'exploitation de véhicules dépassant les valeurs d'émissions précitées ont été accordées en lieu et place de macarons sans limite de durée.

b) Comment le Conseil d'Etat se détermine-t-il par rapport à l'impact économique de l'art. 20 al. 2 RTTP sur les entreprises concernées et la mise en danger de leur existence ?

Le Conseil d'Etat est conscient de l'impact économique sur les entreprises de transport de personnes découlant de la limitation des émissions de CO₂ introduite par le législateur dans la LEAE, contre l'avis du Conseil d'Etat.

En date du 15 mars 2023, la Police cantonale du commerce (PCC) a adressé un courrier à toutes les entreprises de transport de personnes du canton, ainsi qu'aux chauffeurs, pour les informer des différentes mesures existantes et mises en place par le Canton pour soutenir le développement de la mobilité électrique. Il y est ainsi fait état des subventions proposées par le Direction de l'énergie (DIREN) pour l'infrastructure de recharge des véhicules, et des aides du Fond de soutien à l'économie durable pour les projets collaboratifs visant à la mise à disposition de bornes de recharge. Ce courrier est également disponible en ligne sur le site internet de la PCC : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dec/selt/pcc/LEAE/Transport-de-personnes/20230315_lettre_pcc_circulaire-co2.pdf

Il est précisé à ce propos que la Police cantonale du commerce, compte tenu de la conjoncture (crise du COVID, crise des matières premières, crise en Ukraine) a fait preuve de proportionnalité dans l'application du cadre légal. Elle a ainsi accordé plus de 200 macarons provisoires pour des véhicules annoncés en 2023 et dont les émissions de CO₂ sont supérieures à la norme.

c) Comment le Conseil d'Etat se détermine-t-il par rapport aux griefs invoqués par les entreprises concernées, à savoir que la disposition susmentionnée violerait la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst), la liberté économique (art. 27 Cst) et l'égalité de traitement (art. 8 Cst) ?

La violation du principe de primauté du droit fédéral a été invoquée dans le cadre d'un avis de droit émis par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) dans le cadre d'une procédure dirigée contre la législation genevoise. A ce jour, et à notre connaissance, le Tribunal fédéral n'a pas tranché cette question au fond par une décision définitive et exécutoire. A ce stade de la procédure, il n'appartient toutefois pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur une procédure à laquelle il n'est pas partie et qui concerne la législation d'un autre canton.

Le Conseil d'Etat considère en l'état que les cantons disposent d'un pouvoir législatif dans ce domaine. Il appartiendra cas échéant aux tribunaux de statuer sur ce point.

d) En complément de la question précédente, comment le Conseil d'Etat se détermine-t-il par rapport aux déterminations du DETEC du 31 mai 2023 adressées au Tribunal fédéral dans le cadre de la procédure de recours contre la disposition genevoise, dans lesquelles le DETEC estime concernant le transport professionnel de personnes que « les cantons ne peuvent imposer aucune autre condition relative aux véhicules pour ce qui est de leur admission à la circulation » ?

Comme indiqué plus avant, il appartiendra aux tribunaux compétents de statuer sur ce point.

e) Le Conseil d'Etat genevois ayant suspendu l'application de la disposition genevoise jusqu'à droit connu, le Conseil d'Etat ne juge-t-il pas nécessaire de suspendre lui aussi l'application de l'art. 20 al. 2 RTTP mis en cause dans l'attente d'une décision de justice définitive et exécutoire ?

Le recours contre la législation genevoise auprès du Tribunal fédéral est un contrôle de constitutionnalité abstrait, de sorte qu'il se justifie que les autorités genevoises aient suspendu l'application de leur loi jusqu'à droit connu sur la décision du Tribunal fédéral.

Les recours déposés dans notre canton auprès du Tribunal cantonal – Cour de droit administratif et public – concernent un contrôle de constitutionnalité concret, à l'occasion de décisions rendues dans des cas concrets. Une suspension de l'application du cadre légal cantonal vaudois n'est dès lors pas envisageable dans ce contexte, le règlement d'exécution n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité abstrait après sa publication dans la Feuille des avis officiels. De nombreuses décisions fondées sur ces dispositions ont en effet déjà été rendues et n'ont fait l'objet d'aucun recours, de sorte qu'elles sont définitives et exécutoires.

En ce qui concerne l'application du cadre légal actuellement en vigueur et des décisions rendues, le Conseil d'Etat relève qu'à ce jour, la PCC n'a rendu aucune décision de refus d'autorisation pour un véhicule ne répondant pas aux exigences légales cantonales en matière d'émissions de CO₂. En effet, la PCC a tenu compte dans ses décisions de l'impact économique de la pandémie et de la guerre en Ukraine sur le secteur automobile, notamment concernant les délais de livraison rallongés en raison de la pénurie des matières premières, ainsi que l'inflation des prix dans ce secteur économique. Des macarons provisoires ont ainsi été accordés aux véhicules annoncés depuis le 1^{er} janvier 2023 et qui dépassent les valeurs limites d'émissions de CO₂ rappelés en préambule à la présente réponse.

Le Conseil d'Etat n'a ainsi pas suspendu l'application de la législation vaudoise, mais a privilégié une application proportionnée de celle-ci par la PCC, qui accorde des macarons pour une durée limitée pour les véhicules annoncés à compter du 1^{er} janvier 2023 et ne répondant pas aux normes en matière d'émissions de CO₂.

f) Indépendamment de la conformité de l'art. 20 al. 2 RTTP au droit fédéral, le Conseil d'Etat ne juge-t-il pas nécessaire que des mesures d'aménagement soient proposées par l'Etat aux entreprises les plus impactées, par exemple en convenant avec elles d'un plan de remplacement des véhicules étalé dans le temps ?

Des mesures d'aménagement ont d'ores et déjà été mises en place par le Grand Conseil, car celui-ci a accordé aux entreprises un délai de trois ans pour mettre leurs véhicules en conformité aux normes en matière d'émissions de CO₂.

La PCC a par ailleurs informé toutes les entreprises et chauffeurs au bénéfice d'une autorisation des mesures d'aides possibles et appliqué avec proportionnalité le cadre légal en vigueur.

Le Conseil d'Etat n'estime dès lors pas nécessaire que l'Etat accorde aux entreprises concernées d'autres mesures d'aménagement que celles déjà évoquées plus haut.

g) Plus largement, quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre pour éviter la discrimination et une éventuelle faillite de ces entreprises vaudoises ?

Comme indiqué plus avant, il appartient aux tribunaux de se prononcer sur le caractère prétendument discriminatoire de la mesure adoptée par le Grand Conseil et visant à la limitation des émissions de CO₂ des véhicules destinés au transport de personnes à titre professionnel. Le Conseil d'Etat ne manquera pas d'adapter au besoin sa pratique ou de proposer une adaptation du cadre légal cantonal, à droit connu sur les décisions à venir du Tribunal fédéral et du Tribunal cantonal.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat n'a pas prévu de mesures d'accompagnement autres que celles fixées par le Grand Conseil dans la loi (délai transitoire de trois ans), celles rappelées par courrier à tous les acteurs concernés (subventions et aides de la DIREN et du fonds de soutien à l'économie durable) et celles appliquées par la PCC (autorisations provisoires).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 décembre 2023.

La présidente :

Le chancelier a. i. :

C. Luisier Brodard

F. Vodoz