

# **BVGer A-7754/2024 vom 21. April 2026**

Bundesverwaltungsgericht, 2026-04-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-7754\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-7754_2024)

FR: TAF A-7754/2024 du 21 avril 2026

IT: TAF A-7754/2024 del 21 aprile 2026

## **Regeste**

Energie (divers)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose pas autrement (cf. art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office sa compétence (art. 7 PA) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

#### **E. 1.1**

Conformément à l'art. 31 LTAF, et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. L'OFEN est une unité de l'administration fédérale, au sens de l'art. 33 let. d LTAF, subordonnée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (cf. annexe 1/B/VII ch. 1.3 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1], par renvoi de son art. 8 al. 1 let. a). La décision du 12 novembre 2024 qu'il a rendue satisfait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent litige.

#### **E. 1.2**

Etant le destinataire de la décision attaquée et étant particulièrement atteint par le refus de la contribution de soutien, le recourant dispose de la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 PA.

#### **E. 1.3**

Présenté au surplus dans le délai (cf. art. 50 al. 1 PA) et les formes (cf. art. 52 al. 1 PA) prévus par la loi, le recours est recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

#### **E. 2.1**

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'une pleine cognition. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure (cf. art. 49 PA), y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation des faits (let. b) et l'opportunité de la décision attaquée (let. c), tous griefs dont le recourant peut se saisir. Cela étant, le Tribunal fait preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son libre pouvoir d'examen lorsque la

nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances locales ou techniques que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux. Dans de telles situations, il ne peut pas substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité inférieure, laquelle dispose de connaissances spécifiques qu'elle est mieux à même de mettre en oeuvre et d'apprécier. Cela vaut dans tous les cas lorsque celle-ci a examiné les éléments essentiels à la base de la décision et mené les investigations nécessaires de manière approfondie et détaillée (cf. ATF 150 II 444 consid. 3.5, 142 II 451 consid. 4.5.1, 138 II 77 consid. 6.4, 135 II 296 consid. 4.4.3 ; ATAF 2019 V/8 consid. 2.2, 2016/24 consid. 1.7 ; arrêts du TAF A-4476/2022 du 12 décembre 2025 consid. 2.2, A-5669/2024 du 14 octobre 2025 consid. 2.4). Il en va ainsi en matière de subventions dans la mesure où l'octroi de celles-ci repose sur l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure. En revanche, dans la mesure où la partie recourante conteste l'interprétation et l'application de prescriptions légales ou se plaint de vices de procédure, le Tribunal doit examiner les griefs soulevés avec pleine cognition, sous peine de déni de justice formel (cf. ATAF 2015/33 consid. 4.3 ; arrêts du TAF A-5833/2023 du 21 août 2025 consid. 2, A-5082/2024 du 14 avril 2025 consid. 2.1).

## **E. 2.2**

Conformément à la maxime inquisitoire, le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (cf. art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (cf. art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision attaquée. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2, 2012/23 consid. 4).

## **E. 3**

L'objet du présent litige porte sur le refus d'octroi d'une contribution à hauteur de 13'456'740.- francs pour la mise en valeur de réservoirs géothermiques. Après avoir défini le droit applicable (consid. 4), le Tribunal se penchera sur les griefs formels du recourant en lien avec l'absence d'évaluation de sa demande de contribution par un groupe d'experts indépendant (consid. 5). Il procèdera ensuite à l'interprétation de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub> afin de déterminer si le projet Satigny 2-3 est éligible à une subvention fédérale (consid. 6). En dernier lieu, le Tribunal examinera si la décision attaquée respecte le principe de la bonne foi (consid. 7).

## **E. 4.1**

La loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu, RS 616.1) s'applique à toutes les aides financières (aides[art. 3 al. 1 LSu]) et indemnités (art. 3 al. 2 LSu) prévues par le droit fédéral (art. 2 al. 1 LSu). La LSu constitue en quelque sorte la partie générale du droit fédéral des subventionnements publics (cf. ATF 142 V 271 consid. 7.3, 117 V 136 consid. 4c ; arrêt du TAF A-3343/2007 du 5 décembre 2007 consid. 4.1 ; Message du Conseil fédéral du 15 décembre 1986 à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités, FF 1987 I 369, 375). Elle ne s'applique dès lors qu'en lien avec une loi spéciale qui instaure concrètement une subvention (cf. arrêt du TAFB-4052/2021 du 13 juin 2022 consid. 5.1.1).

### **E. 4.1.1**

Le chapitre 3 de la LSu (art. 11-40 LSu) est applicable sauf dispositions contraires d'autres lois ou arrêtés fédéraux de portée générale (art. 2 al. 2 LSu). La loi sur le CO2 et son ordonnance ne contiennent pas - hormis la précision de l'art. 113c de l'ordonnance sur le CO2, non pertinent pour la résolution du litige - de dispositions contraires à la LSu.

#### **E. 4.1.2**

L'art. 36 LSu prévoit que les demandes d'aides ou d'indemnités sont appréciées en application du droit en vigueur au moment de la demande, lorsque la prestation est allouée avant l'exécution de la tâche (let. a), ou en application du droit en vigueur au début de l'exécution de la tâche, lorsque la prestation est allouée ultérieurement (let. b). L'art. 36 LSu fixe donc, comme moment déterminant, l'exécution de la tâche, et distingue ensuite selon que la prestation est allouée avant ou après ce moment.

#### **E. 4.1.3**

En l'espèce, la question de savoir à quel moment correspond l'exécution de la tâche peut rester ouverte. En effet, qu'il s'agisse de l'achèvement des opérations de forages initialement prévue fin 2025 ou de l'injection de la chaleur dans le réseau de chauffage à distance projetée en 2029 (cf. demande de contribution, p. 39), la prestation aurait été allouée antérieurement à ces dates. Partant, le droit applicable - en particulier l'art 34 al. 2 de la loi sur le CO2 et les dispositions d'exécution de l'ordonnance sur le CO2, - est celui en vigueur au moment de la demande, soit le 16 août 2024. Cela signifie que l'art. 34a de la loi sur le CO2, qui a remplacé l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2 depuis le 1er janvier 2025 (RO 2024 376), n'est pas applicable.

#### **E. 4.2.1**

La loi sur le CO2 vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier les émissions de CO2 dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles (combustibles et carburants) ; l'objectif est de contribuer à ce que la hausse de la température mondiale soit inférieure à 2° C (art. 1 al. 1 de loi sur le CO2).

#### **E. 4.2.2**

Dans cette optique, l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2 prévoit qu'afin de réduire à long terme les émissions de CO2 des bâtiments, la Confédération soutient les projets d'utilisation directe de la géothermie pour la production de chaleur. Elle y consacre au maximum 30 millions de francs par an. Le Conseil fédéral fixe les critères et les modalités du soutien ainsi qu'un plafond annuel aux contributions financières.

#### **E. 4.2.3**

L'art. 112 de l'ordonnance sur le CO2 précise que des projets visant à utiliser directement la géothermie pour la production de chaleur peuvent recevoir des contributions pour la prospection et la mise en valeur de réservoirs géothermiques, s'ils remplissent les exigences visées à l'annexe 12 (al. 1). Les contributions se montent au plus à 60 % des coûts d'investissement imputables du projet ; elles sont fixées à l'annexe 12 (al. 2). L'art 113 de l'ordonnance sur le CO2 prévoit notamment que l'OFEN recoure à un groupe d'experts indépendant composé de six spécialistes au plus (al. 3, 1ère phrase). Le groupe d'experts évalue les demandes et formule une recommandation à son intention pour l'appréciation du projet (al. 4, 2ème phrase). L'intervention de ce groupe d'experts est justifiée par le fait que les connaissances nécessaires à l'évaluation des projets d'utilisation directe de la géothermie sont très spécifiques et l'expérience dans ce domaine limitée (cf. Detec, Commentaires des

dispositions d'exécution de la nouvelle loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie, révision partielle de l'ordonnance sur le CO2, novembre 2017, p. 19). L'art. 113a al. 1 de l'ordonnance sur le CO2 précise que, s'il n'y a pas ou pas suffisamment de moyens à disposition pour un projet, l'OFEN inscrit celui-ci sur une liste d'attente sauf s'il ne remplit vraisemblablement pas les conditions d'octroi. L'OFEN notifie au requérant que son projet a été inscrit sur la liste d'attente.

## **E. 5**

Le cadre juridique général ainsi posé, il convient, dans un premier temps, d'examiner le reproche du recourant sur l'absence de désignation d'un groupe d'experts indépendant pour évaluer le projet Satigny 2-3.

### **E. 5.1.1**

De l'avis du recourant, l'autorité inférieure a violé de manière crasse l'art. 113 al. 3 et 4 de l'ordonnance sur le CO2 et fait preuve d'arbitraire en rendant sa décision sans consulter le groupe d'experts indépendant que cette disposition prévoit de nommer. N'ayant pu se prononcer sur la recommandation que les experts auraient pu émettre ni sur un quelconque projet de décision, son droit d'être entendu avait été violé. Le recourant souligne également que le projet Satigny 2-3 était depuis longtemps connu de l'autorité inférieure, qui n'avait à aucun moment, lors de différentes séances de présentation du projet, évoqué le risque que ce dernier ne soit pas éligible. Au contraire, elle avait informé le recourant qu'une réunion avec le groupe d'experts avait été fixée au 2 octobre 2024, ce qui signifiait qu'elle considérait que le projet remplissait les conditions de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2, avant toutefois de changer d'avis et d'annuler la réunion.

### **E. 5.1.2**

De son côté, l'autorité inférieure rappelle que l'appréciation juridique de la nature d'un projet ne relève pas de la compétence du groupe d'experts, qui apporte uniquement un soutien à l'OFEN avec les connaissances spécifiques respectives de ses membres lors de l'évaluation matérielle de la demande puis de la réalisation du projet. Lors d'une des séances évoquées par le recourant, lesquelles n'étaient pas uniquement consacrées au projet Satigny 2-3, l'autorité inférieure avait bien rappelé qu'une subvention n'était envisageable qu'en cas d'utilisation directe de la géothermie. Elle n'avait aucune raison de supposer que le recourant ignorait la définition exacte de l'utilisation directe, qu'il lui appartenait cas échéant de clarifier en posant des questions concrètes. La réunion avec le groupe d'experts initialement agendée relevait d'une anticipation de la procédure sur la base des informations partielles fournies au cours des séances avec le recourant, mais ne garantissait en rien l'éligibilité du projet pour une contribution fédérale ; seul l'examen du dossier complet de la demande était déterminant.

### **E. 5.2.1**

La procédure administrative fédérale est essentiellement régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que l'autorité administrative constate les faits pertinents d'office et procède, s'il y a lieu, à l'administration de preuves par les moyens idoines indiqués à l'art. 12 PA : pièces, témoignages, expertises, inspections locales et déclarations des parties. La maxime inquisitoire doit cependant être relativisée par son corollaire : le devoir de collaborer des parties à l'établissement des faits (art. 13 PA), en vertu duquel celles-ci doivent notamment indiquer les moyens de preuve disponibles et motiver leur requête (cf. art. 52 PA). Tel est en particulier le cas lorsque, comme pour une demande de contribution à la mise en valeur

de réservoirs géothermiques, l'administré adresse une demande à l'administration dans son propre intérêt, en ce sens qu'il doit motiver sa demande et apporter la preuve des faits dont il se prévaut (cf. arrêts du TAF A-4514/2022 du 12 décembre 2025 consid. 5.2.2.1 s., A-5082/2024 du 14 avril 2025 consid. 2.2.2, A-1431/2022 du 7 novembre 2023 consid. 4.1 s., A-1484/2022 du 22 juin 2023 consid. 6.1 s.).

### **E. 5.2.2**

L'expertise (art. 12 let. e PA) a pour but d'aider l'autorité à élucider les faits de la cause lorsque la compréhension de ceux-ci exige des connaissances spéciales, techniques ou autres, dont celle-ci est moins bien pourvue. L'expert a ainsi pour tâche d'informer ladite autorité sur des règles d'expérience ou sur des notions relevant de son domaine d'expertise, d'élucider des questions de fait dont la vérification et l'appréciation exigent des connaissances spéciales scientifiques, techniques ou professionnelles ou de tirer, sur la base de ces connaissances, des conclusions sur des faits existants ; il est son auxiliaire, complétant ses connaissances par son savoir de spécialiste (cf. ATAF 2014/2 consid. 5.5.2.1, 2011/47 consid. 7.4). L'expert se prononce exclusivement sur des questions de fait. De son côté, l'autorité traite seule des questions de droit, sans possibilité d'en déléguer l'analyse à un expert, et examine selon sa libre conviction les résultats des expertises, ainsi que tous les moyens de preuve utiles à l'établissement des faits pertinents, avant de décider s'ils lui permettent de porter un jugement valable sur le droit litigieux (ATF 132 II 257 consid. 4.4.1 ; ATAF 2014/2 consid. 5.5.2.1 ; arrêts du TAF A-853/2018 du 18 mai 2020 consid. 4.2, A-4998/2015 du 17 novembre 2016 consid. 4.1 ; Zimmeremann / Guisan, in : Bellanger/Candrian/Hirsig-Vouilloz, Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, art. 12 no 131).

### **E. 5.2.3**

La maxime inquisitoire impose au juge d'apprécier d'office l'ensemble des preuves à disposition, selon sa libre conviction (cf. art. 40 de la loi fédérale du 4 décembre 1947 sur la procédure civile fédérale [PCF, RS 273], applicable par renvoi de l'art. 19 PA). L'appréciation est libre en ce sens qu'elle n'obéit pas à des règles légales prescrivant à quelles conditions l'autorité devrait admettre que la preuve a abouti et quelle valeur probante elle devrait reconnaître aux différents moyens les uns par rapport aux autres (cf. parmi d'autres : ATF 130 II 482 consid. 3.2 ; arrêt du TAF A-6278/2024 du 2 septembre 2025 consid. 5.2). L'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsqu'elle estime que l'état de fait est clair, que sa conviction est acquise et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1, 142 III 48 consid. 4.1.1, 140 I 285 consid. 6.3.1). Une telle manière de procéder n'est pas contraire au droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (cf. ATF 137 III 208 consid. 2.2 ; arrêt du TAF A-4889/2024 du 16 septembre 2025 consid. 4.2.1 ; ég. art. 33 al. 1 PA a contrario).

### **E. 5.2.4**

Une décision ne peut être qualifiée d'arbitraire (art. 9 Cst.) que si elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité ; il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable ; pour que cette décision soit annulée, encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son

résultat (cf. parmi d'autres : ATF 148 II 21 consid. 5.2, 141 I 49 consid. 3.4, 138 I 49 consid. 7.1).

### **E. 5.3.1**

En l'espèce, le Tribunal commence par relever que l'interprétation du terme « utilisation directe » figurant à l'art. 34 de la loi sur le CO<sub>2</sub> relève du droit et non des faits. Cette question, bien que soulevant des questions techniques, incombe à l'autorité décisionnelle, en l'occurrence l'OFEN. Son examen ne saurait être délégué à des experts. Il ressort en outre des explications du DETEC (cf. supra consid. 4.2.3) que la désignation d'un groupe d'experts indépendant pour évaluer les demandes de contributions à la géothermie soumises à l'OFEN sert à pallier l'expérience limitée dans ce domaine en Suisse et à compléter les connaissances spécifiques nécessaires dans ce cadre. Cela étant, le fait que l'ordonnance de la loi sur le CO<sub>2</sub> instaure la désignation d'un groupe d'experts en vue de l'examen des demandes de contribution ne prive pas l'autorité inférieure de tout pouvoir d'examen. Il serait en effet insatisfaisant, et contraire au principe de la libre appréciation des preuves, que l'OFEN soit impérativement tenu de mandater un groupe d'expert alors que la demande qui lui est soumise ne remplit de toute évidence pas les conditions d'octroi d'une contribution. C'est ce que confirme l'art. 113a al. 1 de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub> en octroyant la faculté à l'OFEN de ne pas inscrire sur liste d'attente un projet qui ne remplit vraisemblablement pas les conditions d'octroi.

### **E. 5.3.2**

En l'occurrence, l'autorité inférieure a considéré que le projet Satigny 2-3 ne remplissait pas les conditions d'octroi d'une contribution car il prévoyait que la température du puits de production serait réhaussée par le biais d'une pompe à chaleur avant d'être injectée dans le réseau de chaleur. Cette caractéristique du projet n'est, en soi, pas contestée par le recourant. Comme il sera exposé ultérieurement (cf. consid. 6.2), cet aspect revêt néanmoins une importance décisive dans l'exigence de l'utilisation directe de la ressource géothermique, posée par l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Partant, il n'est pas possible de conclure, à ce stade de l'analyse, que l'absence de recommandation d'un groupe d'experts sur le projet Satigny 2-3 procéderait d'une violation qualifiée du droit ou serait manifestement insoutenable, dès lors que l'autorité inférieure a conclu, dans les limites de son libre examen des preuves à disposition, que le projet Satigny 2-3 ne remplissait, selon toute vraisemblance, pas les conditions d'octroi d'une contribution. L'autorité inférieure n'a dès lors pas versé dans l'arbitraire sur ce point, contrairement à ce qu'allègue le recourant. Pour le surplus, le Tribunal renvoie à son appréciation du projet Satigny 2-3 à l'aune de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub> (cf. infra consid. 6.4).

### **E. 5.4**

Il convient également d'examiner si l'autorité inférieure a violé le droit d'être entendu du recourant avant de rendre sa décision.

#### **E. 5.4.1**

Le droit d'être entendu est une garantie de caractère formel consacrée, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 33 et 35 PA. Il comprend les droits de s'exprimer, de consulter le dossier, de faire administrer des preuves et de participer à l'administration de celles-ci, d'obtenir une décision motivée et de se faire représenter ou assister (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1, 142 II 218 consid. 2.3 ; ATAF 2009/54 consid. 2.2). En particulier, l'art. 30 al. 1 PA prévoit que l'autorité entend les parties avant de prendre une décision. C'est là le

droit pour le justiciable de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, soit le droit d'exposer ses arguments de droit, de fait ou d'opportunité, de répondre aux objections de l'autorité et de se déterminer sur les autres éléments du dossier (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.1 ; ATAF 2010/53 consid. 13.1, 2009/54 consid. 2.2 ; arrêt du TAF A-6293/2020 & A-82/2021 du 16 février 2022 consid. 4.1.2).

#### **E. 5.4.2**

Le droit de s'exprimer sur tous les points importants avant qu'une décision soit prise s'applique sans restriction pour les questions de fait. Pour ce qui est de la qualification juridique des faits, ce droit ne vaut que lorsqu'une partie change inopinément son point de vue juridique ou lorsque l'autorité a l'intention de s'appuyer sur des arguments juridiques inconnus des parties et dont celles-ci ne pouvaient pas prévoir l'adoption ; il faut qu'il s'agisse d'un motif juridique non évoqué, dont aucune des parties ne pouvait supputer la pertinence (« Überraschungsverbot » ; cf. ATF 150 I 74 consid. 4.1, 148 II 73 consid. 7.1, 145 I 167 consid. 4.1). Le respect de ce principe revêt une importance particulière lors de l'application d'une norme juridique indéterminée ; la diminution de la densité normative doit être compensée par un renforcement des garanties de procédure (cf. ATF 150 I 74 consid. 4.1, 127 V 431 consid. 3a).

#### **E. 5.4.3**

La violation du droit d'être entendu entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Une violation de ce droit peut néanmoins être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours qui, disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure, peut contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée. Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4, 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêts du TAFA-7872/2024 du 13 février 2026 consid. 4.3.4, A-1519/2025 du 8 octobre 2025 consid. 3.1.2, A-886/2021, A-867/2021 du 25 février 2025 consid. 4.2.2 ; Malinverni [et al.], Droit constitutionnel suisse, Volume II : Les droits fondamentaux, 4e éd. 2021, no 1483).

#### **E. 5.5.1**

En l'espèce, il ressort des courriels échangés entre les parties que la qualification de l'utilisation directe des ressources géothermiques dans le projet Satigny 2-3 n'a été thématifiée qu'après le prononcé de la décision litigieuse, alors que l'art. 30 PA exige que le recourant soit entendu au préalable sur ce point. Bien que les parties s'accordent sur la mention de ce point par l'autorité inférieure lors d'une séance précédent le dépôt de la demande de contribution, aucun élément ne permet de conclure que l'attention du recourant aurait alors été attirée sur le fait que le projet Satigny 2-3 ne satisfaisait pas à l'exigence de l'utilisation directe de la géothermie. La précédente contribution allouée au recourant pour la prospection de ressources géothermiques (cf. supra let. B) était également de nature à lui laisser penser que le critère de l'utilisation directe ne revêtirait pas une importance décisive à l'occasion de la présente demande de contribution, dès lors que cette exigence ne semble avoir fait l'objet d'aucune divergence à l'époque. Partant, le Tribunal considère que l'argumentation juridique adoptée par l'autorité inférieure ne pouvait être raisonnablement anticipée par le recourant, qui aurait ainsi dû être interpellé pour se déterminer sur la

question de l'utilisation directe ou indirecte des réservoirs géothermiques du projet Satigny 2-3 avant que la décision litigieuse ne soit rendue. Cette conclusion s'imposerait d'autant plus si l'on devait considérer que le critère de l'utilisation directe des ressources géothermiques constitue une notion juridique indéterminée (cf. p. ex : ATF 140 II 428 consid. 3.1, 138 II 393 consid. 3.1, arrêt du TF 2C\_1030/2017 du 5 juillet 2018 consid. 3.1) - qualification qui peut toutefois demeurer indécise -, à l'égard de laquelle les garanties découlant du droit d'être entendu revêtent un poids particulier.

#### **E. 5.5.2**

L'explication de l'autorité inférieure, selon laquelle la réunion avec le groupe d'experts planifiée le 2 octobre 2024 relèverait uniquement d'une optimisation des processus de décision de l'OFEN, ne convainc pas non plus. Le Tribunal estime, au contraire, que l'organisation de cette réunion représente davantage un indice d'un premier avis favorable au subventionnement du projet Satigny 2-3, avant que l'autorité ne se ravise suite à l'examen de la demande de contribution. Par conséquent, l'autorité inférieure aurait dû interpeler le recourant sur son changement de position et son intention de se passer de l'avis des experts avant de rendre la décision entreprise.

#### **E. 5.6**

Il s'ensuit que l'autorité inférieure a contrevenu au droit d'être entendu du recourant sur ces aspects. Il n'y a toutefois pas lieu d'annuler la décision et de lui renvoyer l'affaire à ce titre. En effet, la violation du droit d'être entendu dont la décision attaquée est entachée ne saurait être qualifiée de grave, dès lors que le recourant a pu présenter de manière complète le projet Satigny-2-3 dans sa demande et ses échanges avec l'autorité inférieure. Celle-ci a ainsi pu apprécier le projet en disposant de tous les éléments déterminants. Il n'apparaît pas non plus que l'autorité inférieure aurait méconnu les qualités du projet faute d'avoir donné l'occasion au recourant de s'exprimer sur les questions ci-dessus. De plus, le recourant a pu faire valoir ses arguments de manière exhaustive devant le Tribunal de céans, qui dispose d'un pouvoir d'examen complet sur les questions qui lui sont soumises en l'espèce (cf. supra consid. 2.1). Il sera néanmoins tenu compte de ce manquement formel dans la répartition des frais (cf. infra consid. 8).

#### **E. 6**

Sous l'angle matériel, le recourant conteste l'interprétation de la notion d'utilisation directe retenue par l'autorité inférieure, de même que le fait que son projet n'entrerait pas dans cette définition.

#### **E. 6.1**

Selon la décision déniait au recourant le droit à une contribution, une utilisation de la chaleur des ressources géothermales est dite directe lorsque la température de la ressource géothermale est supérieure à la température de l'utilisation escomptée dans le réseau de chaleur. Si la température de la ressource géothermale est inférieure, il faut une pompe à chaleur pour augmenter la température et il s'agit alors d'une utilisation indirecte. Or, avant le 1er janvier 2025, le législateur n'avait prévu un soutien qu'à l'utilisation directe de la géothermie. Le projet Satigny 2-3 prévoyait que l'eau géothermale serait extraite du sous-sol à une température de 50°C, puis augmentée à 70-85°C à l'aide d'une pompe à chaleur pour son utilisation dans le réseau de chauffage à distance. En outre, seule une utilisation minimale de 0.8 GWh/an, destinée au chauffage des bâtiments construits sur la parcelle des forages, sur un total de 35.8 GWh/an, s'effectuerait sans pompe à chaleur. Le

projet ne prévoyait ainsi qu'une utilisation indirecte de la ressource géothermique et n'avait donc pas droit à un soutien en vertu de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub>.

#### **E. 6.2.1**

Le recourant estime que son projet permet une utilisation directe de la géothermie avec en complément une pompe à chaleur pour récupérer la chaleur résiduelle et correspond à la catégorie de projets géothermiques que le législateur a voulu soutenir financièrement dans le but d'atteindre les objectifs de réduction de gaz à effet de serre. Selon sa conception, une centrale géothermique exploitait la ressource de manière directe lorsque la température de l'eau géothermale était supérieure à celle du circuit de retour du réseau de chaleur. À défaut, une pompe à chaleur était indispensable pour réaliser un transfert de chaleur, ce qui correspondait à une utilisation indirecte. Le projet Satigny 2-3 n'était pas conditionné à l'ajout d'une pompe à chaleur : il prévoyait bel et bien l'utilisation directe de la chaleur géothermique par l'intermédiaire d'un premier échangeur, sans recours à une pompe à chaleur. Dans un second temps seulement, en cascade du premier échangeur, était prévue une pompe à chaleur afin d'augmenter la chaleur valorisée en direct en réduisant la température de retour et d'obtenir un épuisement de la température encore plus important sur le premier échangeur. Une partie de la chaleur était ainsi utilisée directement, l'autre indirectement. Dans ce cadre, ce ne serait non pas 0.8 GWh/an, comme retenu par l'autorité inférieure, mais 14 GWh/an qui pourraient être immédiatement valorisés en direct en étant relié au réseau de chauffage à distance genevois derrière le premier échangeur de chaleur.

#### **E. 6.2.2**

Le recourant ajoute que la définition de l'utilisation directe de la géothermie retenue par l'autorité inférieure ne correspond ni à celle du Conseil fédéral dans son rapport explicatif du 3 mars 2017 sur la conception et la mise en oeuvre de mesures d'encouragement pour l'utilisation de la géothermie profonde en Suisse (ci-après : le rapport du Conseil fédéral du 3 mars 2017), ni à celle utilisée par les professionnels du secteur en Suisse ou à l'international. Elle n'était pas non plus compatible avec le concept de la centrale de Riehen (BS) qui servait de seul exemple d'utilisation directe de la ressource géothermique en Suisse dans les statistiques de l'OFEN ou dans les publications scientifiques.

#### **E. 6.2.3**

Le recourant est d'avis que le risque géologique d'un projet géothermique profond est absolument indépendant de l'utilisation d'une pompe à chaleur. Ce critère ne pouvait pas être retenu pour refuser une contribution sans un examen du rapport « coûts/efficacité énergétique et environnementale », car il revenait à favoriser les projets extrêmement coûteux au détriment du sien, qui était le plus approprié dans ce cadre, compte tenu de la situation géologique du site. Même si la profondeur du forage projeté était moins importante, les risques techniques et économiques d'un forage à plus d'un kilomètre de profondeur, dans les unités géologiques méconnues du Mésozoïque, étaient néanmoins réels et nécessitaient un soutien financier, quoique moindre. Avec l'application extrêmement restrictive de l'autorité inférieure, la plupart des projets de géothermie de moyenne profondeur des grandes agglomérations suisses ne pourraient bénéficier de subventions, ce contrairement à la volonté du législateur. Le recourant en déduit que ce choix est lié au programme d'allègement budgétaire 2027 du Conseil fédéral et les conséquences défavorables qu'il entraîne pour le soutien à la géothermie.

#### **E. 6.3.1**

Se référant aux travaux parlementaires précédant l'adoption de la loi dans sa teneur au 1er janvier 2018 et dans sa version révisée au 1er janvier 2025, l'autorité inférieure défend l'interprétation de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2 retenue à l'appui de la décision entreprise. Selon celle-ci, la température de la ressource géothermique devait être supérieure à celle de l'eau du circuit aller, transportant l'eau chauffée vers les consommateurs, sans réchauffage préalable supplémentaire. Le chauffage du circuit de retour par l'intermédiaire d'un échangeur de chaleur, tel que défendu par le recourant, ne correspondait pas à une utilisation de la ressource géothermique, mais à un transfert d'énergie ; l'énergie n'était considérée comme utilisée qu'une fois consommée pour le chauffage des bâtiments. Pour qu'un projet conserve sa qualité d'utilisation directe, l'ajout d'une pompe à chaleur ne devait intervenir qu'après l'utilisation directe première, dans le but de permettre une seconde utilisation de la ressource géothermique, en cascade. Cette approche reflétait la volonté du législateur de subventionner les projets d'une grande valeur énergétique pouvant utiliser les ressources géothermales sans apport d'énergie supplémentaire, qui comportaient un risque géologique élevé car ils nécessitaient des forages plus profonds et onéreux pour atteindre les températures et débits nécessaires. Le projet Satigny 2-3, quant à lui, permettait un forage moins profond, car il pouvait exploiter une eau à température plus basse réchauffée à l'aide d'une pompe à chaleur. Le risque d'exploitabilité n'était pas inexistant, mais nettement atténué, car le sous-sol suisse était mieux connu à une profondeur plus faible et une température trop basse pouvait être compensée par l'intervention d'une pompe à chaleur. Si l'on suivait l'argumentation du recourant, la plupart des projets de géothermie utilisant la chaleur seraient éligibles alors que le législateur avait clairement limité les subventions à l'utilisation directe. Ce dernier n'avait pas non plus prévu d'encouragement proportionnel pour les projets de centrales géothermiques qui proposent une utilisation à la fois directe et indirecte. En tout état, l'utilisation directe projetée ne représenterait qu'une part infime du projet Satigny 2-3, de sorte qu'une subvention partielle devait être écartée.

#### **E. 6.3.2**

L'autorité inférieure écarte au surplus la pertinence de la centrale de Riehen pour interpréter l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2. Mise en exploitation en 1997, la centrale n'avait bénéficié d'aucune subvention fédérale et n'en bénéficierait pas non plus aujourd'hui. Elle avait été prise en exemple dans le rapport du Conseil fédéral du 3 mars 2017 car il s'agissait alors du seul projet de géothermie en exploitation en Suisse.

#### **E. 6.4**

Compte tenu des divergences des parties sur la notion « d'utilisation directe » de la géothermie figurant à l'art. 34 al 2 de la loi sur le CO2, il convient de procéder à son interprétation.

##### **E. 6.4.1**

Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (cf. ATF 147

III 78 consid. 6.4, 142 IV 389 consid. 4.3.1). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne s'écarte de la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 147 III 78 consid. 6.4, 143 II 202 consid. 8.5, 142 II 80 consid. 4.1 ; ATAF 2021 III/3 consid. 3.5.2). Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'interpréter de nouvelles dispositions, les travaux préparatoires revêtent une importance particulière (cf. ATF 145 III 56, 133 III 497 consid. 4.1).

#### **E. 6.4.2**

Afin de procéder à l'interprétation littérale de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub>, il convient de comparer ses différentes versions linguistiques officielles. La formulation « utilisation directe de la géothermie » est traduite par « direkten Nutzung der Geothermie » en allemand, respectivement « impiego diretto della geotermia » en italien. Force est de constater que, dans chacune des versions, les termes « utilisation » et « direct » sont employés, sans plus de précision. Le Petit Robert, le Larousse et le Centre national de ressources textuelles et lexicales décrivent le terme « utilisation » comme une « action, manière d'utiliser », et l'adjectif « direct » comme ce « qui est en ligne droite, sans détour, qui se fait sans intermédiaire », ou encore ce « qui est en relation immédiate avec quelque chose d'autre, qui y est étroitement lié ». Ces définitions simples et générales ne permettent pas de saisir ce qu'elles impliquent dans le cadre de la géothermie. Il est néanmoins déjà possible de relever, a contrario, que les projets d'utilisation indirecte de la géothermie ne sauraient bénéficier du soutien de l'Etat.

#### **E. 6.4.3**

L'interprétation systématique ne permet pas davantage de dégager le sens que la loi a voulu attribuer à la notion « d'utilisation directe » de la géothermie. Cette dernière est absente de la liste des définitions figurant à l'art. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub> et dans tout autre disposition légale. Au même titre, la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne, RS 730.0), bien qu'elle prévoie elle aussi des contributions ainsi que des garanties pour l'utilisation des ressources géothermiques, ne mentionne pas le critère « d'utilisation directe ».

#### **E. 6.4.4**

L'interprétation téléologique apporte quelques éléments de compréhension sur la notion litigieuse. La loi sur le CO<sub>2</sub> vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier les émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles (combustibles et carburants) ; l'objectif est de contribuer à ce que la hausse de la température mondiale soit inférieure à 2 °C (art. 1). Il serait tentant d'inférer de cet objectif que tout projet géothermique visant la production de chaleur puisse bénéficier d'une contribution pour sa mise en valeur, dès lors qu'il permet la diminution des émissions de CO<sub>2</sub> par l'exploitation d'une énergie renouvelable. Toutefois, une telle conclusion s'écarterait du texte de loi, en ce que ce dernier prévoit une contribution exclusivement pour l'utilisation directe - et non indirecte - de la géothermie. Selon les estimations du législateur, seuls trois à cinq projets par année, pour un montant maximal de 30 millions de francs, pourraient être soutenus (cf. infra consid. 6.4.5.2). Cette limitation du nombre de projets éligibles trouve explication dans le fait que les investisseurs potentiels sont dissuadés par les coûts d'investissement élevés et par les risques géologiques et techniques importants des projets de géothermie profonde (cf. Message du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de

l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale « Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative & Sortir du nucléaire &gt;) », FF 2013 6771, 6840). En d'autres termes, le législateur a souhaité apporter un soutien financier aux projets où, en raison de la profondeur du forage projeté, le risque d'exploitabilité est important. Certes, cet objectif de compensation des risques ne permet pas encore d'établir quels projets répondent à la définition d'utilisation directe ; néanmoins, il est d'ores et déjà possible de conclure que la limitation des subventions aux installations exploitant la géothermie en direct vise à offrir un soutien aux projets les plus à risque en raison de leur profondeur.

#### **E. 6.4.5**

Il convient à présent de se pencher sur l'interprétation historique de l'art. 34 al. 2 CO2.

##### **E. 6.4.5.1**

Adoptée dans le cadre de la « Stratégie énergétique 2050 », cette disposition a été introduite par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (ci-après : la CEATE-N). La CEATE-N parlait alors d'utilisation de la géothermie de « moyenne profondeur », terme qui a été remplacé par celui « d'utilisation directe » par la Commission du Conseil des Etats (ci-après : la CEATE-E) (cf. objet parlementaire 13.074, dépliant 2015 III S, p. 85). Selon le procès-verbal des discussions par articles de la CEATE-N du 25 et 26 août 2014, un parlementaire a en substance indiqué que la géothermie de moyenne profondeur visait à utiliser directement la chaleur sans avoir besoin de pompe à chaleur pour la concentrer. De l'avis du Tribunal, il ressort de cette déclaration que le recours à une pompe à chaleur ne doit pas être indispensable à l'exploitation d'un réservoir géothermique dans le cadre du projet sollicitant un soutien. Compte tenu de la clarté du passage susmentionné, sur lequel le recourant s'appuie lui aussi sans en requérir la production (cf. réplique du 14 mars 2025, ad. 11), le Tribunal n'estime pas nécessaire de se procurer l'intégralité du procès-verbal que l'autorité inférieure n'a pas produit compte tenu de sa confidentialité, mais dont elle a retranscrit le texte dans son mémoire de réponse (cf. réponse du 27 janvier 2025, ad. 9 et 14 ; dossier AI, annexe 2 ; cf. ég. art. 47 al. 1 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2022 [LParl, RS 171.10] cum art. 7 al. 1 let. a et al. 5 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement [OLPA, RS 171.115]).

##### **E. 6.4.5.2**

Dans la suite des débats parlementaires, le rapporteur de la CEATE-E, Ivo Bischofberger, a expliqué l'art. 34 al. 1bis - actuel art. 34 al. 2 - de la loi sur le CO2, de la manière suivante (cf. objet parlementaire 13.074, Conseil des Etats, Session d'automne 2015, Onzième séance, 23 septembre 2015, 08h25) : « Erstens soll der Bund zur langfristigen Reduktion der CO2-Emissionen bei Gebäuden Projekte zur direkten Nutzung der Geothermie für die Wärmebereitstellung unterstützen. Zweitens bedeutet die Formulierung "direkte Nutzung der Geothermie", dass natürlich vorkommendes Heiss- und Warmwasser mit genügend hoher Temperatur dann unmittelbar für den Betrieb von Wärmenetzen genutzt wird. Drittens ist nach Einschätzung der Kommission bei dieser Förderung maximal mit drei bis fünf solchen Projekten pro Jahr zu rechnen, darum eben die Maximaldeckelung von 30 Millionen Franken pro Jahr ». Selon ces explications, il est attendu, pour prétendre à l'octroi d'une subvention pour un projet de mise en valeur de réservoirs géothermiques, que la température de l'eau chaude naturellement présente soit suffisamment élevée pour être immédiatement utilisée dans l'exploitation de réseaux de chaleur. Si la question de

l'utilisation d'une pompe à chaleur n'est pas explicitement thématifiée, cet extrait permet néanmoins de comprendre que l'eau géothermale ne doit pas avoir à être réchauffée par le biais d'une autre source d'énergie (pompe à chaleur ou autre moyen de production d'énergie d'appoint) avant de parvenir au réseau de chaleur qu'elle alimente. Il ressort également de ces déclarations que le législateur a adopté une approche plutôt restrictive en estimant qu'au maximum trois à cinq projets géothermiques devraient bénéficier du soutien financier prévu à l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub>, plafonnant en conséquence le montant des contributions fédérales à 30 millions de francs par an.

#### **E. 6.4.6**

Force est ainsi de constater que la définition de l'utilisation directe de la géothermie défendue par l'autorité inférieure est compatible avec l'interprétation historique de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub>, en ce qu'elle met l'accent sur la température de l'eau présente dans le réservoir géothermique, respectivement l'absence de réchauffage de cette dernière par une autre source d'énergie d'appoint, notamment une pompe à chaleur. À l'inverse, le processus d'adoption de la loi ne fait aucune mention de la température de retour du réseau de chaleur ni de l'utilisation d'une pompe à chaleur derrière le premier échangeur de chaleur, correspondant à la définition soutenue par le recourant. Ce résultat est confirmé par l'interprétation téléologique de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub>, selon laquelle le législateur a voulu soutenir les projets de mise en valeur de réservoirs géothermiques présentant un risque d'exploitabilité important en raison de la profondeur importante des forages envisagés, permettant la mise en valeur de ressources potentielles à une température plus élevée.

#### **E. 6.4.7**

Par suite, le Tribunal parvient à la conclusion que la décision attaquée retient une définition conforme au droit de « l'utilisation directe » de la géothermie, telle qu'elle figure à l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Le grief du recourant sur ce point doit être écarté.

#### **E. 6.5**

Les divers documents que les parties invoquent à tour de rôle pour soutenir leur interprétation respective de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub> ou remettre en cause celle de la partie adverse, ne sont pas décisifs et peuvent être écartés pour les raisons exposées ci-dessous.

#### **E. 6.5.1**

Tout d'abord, les extraits cités par l'autorité inférieure des débats parlementaires précédant la révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> entrée en vigueur le 1er janvier 2025 doivent être écartés. Une interprétation de la volonté du législateur au moyen de travaux parlementaires postérieurs à l'adoption d'une disposition n'est pas prévue par la jurisprudence (cf. supra consid. 6.2.1). Au même titre, les explications citées sur les nouvelles dispositions d'exécution (cf. rapport explicatif du Conseil fédéral du 2 avril 2025 concernant la modification de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>, p. 49) ne sauraient s'appliquer rétroactivement à l'ancien droit. Il reste néanmoins utile de souligner que, selon le procès-verbal des séances de la CEATE-N du 6 au 8 novembre 2023, l'administration a présenté une définition de l'utilisation directe de la géothermie similaire à celle retenue ci-dessus. Cette dernière n'a pas été remise en cause jusqu'à l'adoption de la loi révisée. Il n'est donc pas plausible de retenir l'hypothèse du recourant selon laquelle l'autorité inférieure aurait modifié sa position ou adopté un changement de pratique en réaction au programme d'allègement budgétaire

2027, dont la procédure d'adoption n'a débuté qu'en 2024 (cf. « <https://www.efd.admin.ch/fr/chronologie-programme-allegement-budget-2027> »).

### **E. 6.5.2**

Chacune des parties tire ensuite argument du rapport du Conseil fédéral du 3 mars 2017. Ce dernier fait suite aux motions parlementaires 11.3562, 11.3563 et 14.4027. Il n'est ainsi pas lié à l'adoption de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub> et n'a pas été utilisé lors des débats parlementaires. Partant et contrairement à l'avis des parties, le rapport ne permet pas de déterminer la volonté du législateur telle que développée ci-dessus. Cela étant, le rapport définit l'utilisation directe comme « un concept d'utilisation de la géothermie dans lequel la chaleur géothermique de l'eau thermale est prélevée par l'intermédiaire d'un échangeur de chaleur et transférée à un autre fluide. Ce fluide chaud (souvent de l'eau) est directement injecté dans un réseau de chaleur » (p. 5). Le rapport précise ensuite que « les projets de géothermie destinés à produire de la chaleur ont pour objectif d'utiliser directement l'eau naturellement chaude. Il est en outre possible d'utiliser des niveaux de températures plus bas à l'aide de pompes à chaleur en vue d'une optimisation et d'une utilisation de l'énergie résiduelle » (p. 24). Une première lecture de ces passages semble rejoindre la position du recourant selon lequel le critère décisif est l'absence d'une pompe à chaleur avant le premier échangeur de chaleur, un rehaussement de la température par la suite étant possible. Toutefois, il est bien précisé que le recours à une pompe à chaleur s'inscrit dans le cadre d'une utilisation ou optimisation de l'énergie résiduelle. Or, si une majorité de l'énergie générée par une centrale géothermique provient de son passage par une pompe à chaleur, comme c'est le cas en l'espèce, respectivement si un rehaussement de la température est indispensable pour l'exploitation de la ressource géothermale (sur cette question : cf. infra consid. 6.4), il n'est plus possible, de l'avis du Tribunal, d'affirmer que le recours à une pompe à chaleur sert uniquement à optimiser ou utiliser l'énergie résiduelle. Partant, la teneur du rapport ne permet pas de soutenir la définition de l'utilisation directe défendue par le recourant.

### **E. 6.5.3**

Les parties invoquent les statistiques annuelles de l'utilisation géothermique en Suisse publiées par l'OFEN, en particulier différents passages concernant la centrale de Riehen qui y figurent. Au même titre que le rapport du Conseil fédéral du 3 mars 2017, un rapport statistique publié par l'administration fédérale n'est d'aucune utilité pour déterminer le contenu d'une loi au sens formel, d'autant que cette dernière relève du domaine des subventions fédérales. En ce qui concerne la protection de la bonne foi que le recourant invoque en référence à la centrale de Riehen, il est renvoyé à la suite du jugement, qui traite spécifiquement ce grief (cf. consid. 7.2.2)

### **E. 6.5.4**

Les parties se réfèrent enfin aux avis de différents spécialistes afin d'appréhender le concept d'utilisation directe de la géothermie. Pour le Tribunal, il apparaît douteux que les avis de spécialistes qui n'ont pas été impliqués dans le processus d'élaboration de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub> puissent mettre en échec l'interprétation de cette disposition. En tout état, leur lecture ne permet pas de dégager de consensus scientifique clair sur la définition de l'utilisation directe de la géothermie, quand bien même le recourant affirme le contraire. A titre d'exemple, la plupart des définitions des organismes internationaux citées par le recourant opposent les notions d'utilisation directe et indirecte de la géothermie selon que le

but poursuivi consiste en la production de chaleur (utilisation directe) ou d'électricité (utilisation indirecte). Le Tribunal ajoute que, lors de la procédure de consultation de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>, Géothermie-Suisse a recommandé, dans l'intérêt de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, que le terme « utilisation directe » n'exclue pas d'emblée les grandes réserves de chaleur géothermales exploitées au moyen de pompes à chaleur (cf. Detec, procédure de consultation 2017/6, mise en oeuvre du premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 : modifications à l'échelon de l'ordonnance, document « Energie », p. 48). Cette prise de position suggère qu'une interprétation (restrictive) de la notion d'utilisation directe, n'incluant pas les projets de centrales géothermiques nécessitant le recours à une pompe à chaleur, est possible et envisagée, bien que non souhaitée par Géothermie-Suisse. Il n'est ainsi pas possible de retenir que la définition de « l'utilisation directe » sur laquelle se base la décision attaquée serait contraire à celle consacrée par les spécialistes de la branche.

#### **E. 6.5.5**

Compte tenu de ces éléments, il n'est pas possible de considérer que les documents sur lesquels se fonde le recourant au gré de ses écritures permettent de faire échec à la définition de l'utilisation directe de la géothermie retenue par l'autorité inférieure.

#### **E. 6.6**

Il reste à déterminer si, sur la base de l'interprétation de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub> retenue, c'est à bon droit que l'autorité inférieure a considéré que le projet du recourant n'en remplissait pas les conditions.

##### **E. 6.6.1**

Selon le graphique fourni par le recourant (cf. supra let. C), il apparaît que la température extraite du puits de production est estimée à 51°C. Elle serait ensuite augmentée entre 70°C et 85°C par le biais d'une pompe à chaleur avant d'être injectée dans le réseau de chauffage à distance genevois. Ni dans la demande de contribution, ni dans les écritures de la présente procédure, le recourant ne propose d'alternative où la température d'injection dans le réseau de chaleur serait suffisamment élevée sans l'apport énergétique d'une pompe à chaleur. Faute d'être étayée, l'affirmation du recourant selon laquelle l'utilisation d'une pompe à chaleur n'a pour but qu'une optimisation énergétique du projet Satigny 2-3 ne convainc donc pas. Il apparaît bien plutôt que le réchauffement du fluide géothermique est une condition indispensable à la viabilité de l'ensemble du projet. Au vu de ces éléments clairs, l'autorité inférieure pouvait, sans devoir faire appel à un groupe d'experts, à juste titre conclure que le projet Satigny 2-3 ne satisfaisait pas à l'exigence d'une utilisation directe de la géothermie, tel que posé à l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub> et à l'aune des développements qui précèdent. La question de savoir si le projet du recourant vise, a contrario, la mise en valeur de ressources géothermales exploitables indirectement, peut rester indécise, dès lors que, sous l'égide du droit applicable au cas d'espèce (cf. supra consid. 4.1.2), le législateur n'a prévu aucun soutien financier à cet effet, contrairement à ce qui prévaut désormais à l'art. 34a al. 1 let. b de la loi sur le CO<sub>2</sub>, entré en vigueur le 1er janvier 2025. Dans de telles circonstances qui ne soulèvent guère de doute sur l'éligibilité du projet, l'autorité inférieure était fondée à rejeter la demande de contributions du recourant en renonçant à la désignation du groupe d'experts indépendant.

##### **E. 6.6.2**

Cette solution s'impose d'autant plus eu égard aux caractéristiques du projet Satigny 2-3 qui ont été privilégiées par le recourant. Dans ce cadre, le Tribunal ne remet pas en question le fait que le projet présenté par le recourant est susceptible de constituer la solution la plus économique et efficace énergétiquement, au vu de la situation et des connaissances géologiques du site choisi. Dans le même temps, il convient de souligner qu'à la lecture du rapport de prospection établi par le recourant (cf. dossier AI, pce 4.1 p. 5), le choix ce dernier s'est porté sur un projet limitant au maximum les risques d'exploitation. En effet, il a privilégié un forage dans la couche du Malm, moins profonde que celle du Dogger, compte tenu des résultats du forage du Vinzel (VD) qui n'avait pas montré la productivité escomptée. Ce choix, s'il s'explique par la volonté légitime de diminuer les risques de production, exclut pour la même raison le projet du cadre dans lequel le législateur a souhaité apporter un soutien financier à la mise en valeur de réservoirs géothermiques.

### **E. 6.6.3**

Pour conclure son analyse, le Tribunal estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la possibilité d'un financement partiel du projet Satigny 2-3, à hauteur de la part de l'utilisation directe de l'énergie géothermique envisagée. En effet, un subventionnement partiel, proportionnel à la part des ressources utilisées directement, ne peut entrer en ligne de compte que si le projet lui-même peut être qualifié d'utilisation directe de la géothermie, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. L'inverse reviendrait à offrir une contribution partielle aux projets de mise en valeur indirecte de ressources hydrothermales qui exploiteraient une part de l'énergie géothermique en direct, aussi minime soit-elle. Un tel résultat irait à l'encontre du texte de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub>, qui ne vise que le soutien à des projets d'utilisation directe. En tout état, une telle possibilité de financement partiel n'est défendue par le recourant ni dans son mémoire de recours, ni dans sa demande de contribution au terme de laquelle il requiert une contribution à hauteur de 60% des coûts d'investissement imputables, soit le montant maximum susceptible d'être alloué au projet (cf. art. 112 al. 2 de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>). Il s'ensuit qu'une contribution partielle au projet Satigny 2-3 n'est pas susceptible d'être allouée.

### **E. 6.7**

En conclusion, l'autorité inférieure a retenu à bon droit que le projet Satigny 2-3 ne remplissait pas les conditions de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub>, sans désigner un groupe d'experts indépendant prévu par l'art. 113 de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>. Il s'ensuit que les griefs du recourant tirés de la violation de ces deux dispositions doivent être rejetés.

### **E. 7**

En dernier lieu, il convient de déterminer si l'autorité inférieure a contrevenu au principe de la bonne foi dans la présente affaire. Le recourant estime qu'elle a adopté un comportement contradictoire, manqué de transparence et violé le principe de la confiance, d'une part en anticipant l'éligibilité du projet par la fixation d'une réunion avec le groupe d'experts avant de l'annuler, d'autre part en citant dans ses communications la centrale de Riehen comme exemple d'utilisation directe de la géothermie tout en sachant que le projet Satigny 2-3, qu'elle connaissait en détail grâce à leurs échanges préalables au dépôt de la demande, y était conceptuellement identique.

### **E. 7.1**

Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. De ce principe général découle notamment le

droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'art. 9 Cst. (cf. ATF 147 IV 274 consid. 1.10.1). Le principe de la bonne foi protège le justiciable, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il 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 (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2, 131 II 627 consid. 6.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erroné(e) de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition (1) que le renseignement ou l'assurance ait été donné(e) sans réserve, (2) que l'autorité soit intervenue dans une situation individuelle et concrète à l'égard de personnes déterminées, (3) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences, (4) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, (5) 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, (6) que la situation juridique n'ait pas changé entretemps, et (7) que l'intérêt à l'application du droit n'apparaisse pas prépondérant (cf. ATF 143 V 95 consid. 3.6.2, 137 I 69 consid. 2.5.1 ; arrêts du TF 1C\_374/2022 du 9 octobre 2023 consid. 3.1, 1C\_533/2021 du 19 janvier 2023 consid. 3.1, 8C\_579/2021 du 27 janvier 2022 consid. 4.1 ; Jacques Dubey, in : Martenet/Dubey [éd.], Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, art. 9 nos 82-88). Le caractère exigeant de ces réquisits s'inscrit dans le respect du principe d'égalité de traitement entre tous les justiciables (cf. art. 8 al. 1 Cst.). Le principe de la bonne foi comprend également la prohibition des comportements contradictoires, qui postule en substance qu'une même autorité ne doit pas, par rapport à une même personne, exprimer des opinions divergentes ou se comporter de manière différente dans des affaires semblables (cf. ATF 143 IV 117 consid. 3.2, 136 I 254 consid. 5.2 ; arrêt du TF 1C\_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 8.1.2 ; Dubey/Zufferey, Droit administratif général, 2e éd. 2025, no 1040). Outre l'existence d'un comportement clairement contradictoire, les sept conditions déjà exposées pour les renseignements inexacts ou les assurances données, doivent, mutatis mutandis, également être satisfaites. En particulier, l'administré qui entend se fonder sur un prétendu comportement contradictoire d'une autorité doit avoir pris des dispositions irréversibles (cf. ATF 121 I 181 consid. 2 ; arrêts du TAF A-2675/2023 du 25 octobre 2024 consid. 6.2.1, A-1666/2019 du 8 octobre 2020 consid. 4.2.1 ; Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, Vol. I, 3e éd. 2012, ch. 6.4.2.3).

## **E. 7.2**

Au cas d'espèce, le Tribunal parvient à la conclusion que l'instance inférieure n'a pas contrevenu au principe de la bonne foi.

### **E. 7.2.1**

Tout d'abord, il ne ressort pas des faits de la cause que l'autorité inférieure aurait adopté un comportement contradictoire, respectivement qu'elle aurait fourni un renseignement erroné au recourant en ce qui concerne l'éligibilité du projet Satigny 2-3 à une contribution au sens de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2. La fixation d'une première réunion avec le groupe d'experts ne représente pas une démarche suffisante pour constituer une garantie concrète sur l'éligibilité du projet. De plus, le recourant n'indique pas quelles dispositions irréversibles il aurait pris sur la base de la planification de cette réunion.

### **E. 7.2.2**

La mention de la centrale de Riehen dans les statistiques de l'OFEN comme exemple d'utilisation directe de la géothermie ne suffit pas non plus à fonder une assurance sur laquelle le recourant pouvait de bonne foi se fonder pour conclure que le projet Satigny 2-3 répondait à l'exigence posée par l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2. En premier lieu, le recourant allègue, sans toutefois le démontrer, que l'autorité inférieure avait connaissance du fait que son projet était identique à celui de la centrale de Riehen. Aucun élément en ce sens ne ressort des échanges d'e-mails entre les parties. En deuxième lieu, il n'est aucunement établi que la centrale de Riehen, en activité depuis le milieu des années 1990, aurait rempli les conditions de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2 et bénéficie à l'heure actuelle d'une contribution dans ce cadre. En troisième lieu, les statistiques de l'OFEN opposent clairement la part majoritaire de l'énergie que la centrale de Riehen produit par l'utilisation indirecte de la géothermie, de la part minoritaire produite directement (cf. Ofen, Statistik der geothermischen Nutzung in der Schweiz, Ausgabe 2024, rapport final du 14 juin 2025, chap. 3.3.4 et 3.4.2 pp. 24-25). Sur cette base, le recourant ne pouvait faire abstraction de la part majoritaire de l'énergie produite par une utilisation indirecte de l'eau géothermale et déduire des statistiques publiées par l'OFEN que le concept du projet Satigny 2-3 répondait à la définition d'une utilisation directe. Comme mentionné ci-dessus (cf. consid. 6.6.3), un projet qui n'exploite qu'une part mineure de la ressource géothermique en direct ne répond pas aux exigences de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2. En quatrième et dernier lieu, le fait que le recourant ait sollicité, sans autre explication, une contribution maximale à hauteur de 60% des coûts imputables au projet Satigny 2-3, alors que celui-ci exploite une majeure partie de l'eau géothermale de manière indirecte, tend plutôt à démontrer que le recourant ne s'est pas basé sur l'exemple de la production de la centrale de Riehen telle qu'elle figure dans les statistiques de l'OFEN. Partant, les règles protégeant la bonne foi de l'administré ne sauraient ici trouver application.

### **E. 7.2.3**

Le recourant ne peut davantage tirer d'argument du rapport du Conseil fédéral du 3 mars 2017 sous l'angle de la protection de sa bonne foi. En plus de ne pas provenir directement de l'OFEN, ce rapport ne permet pas de soutenir de manière claire la définition de l'utilisation directe défendue par le recourant (cf. supra consid. 6.3.2 parvenant à cette conclusion). Partant, il n'est pas possible de lui reconnaître la qualité d'une assurance digne de foi des autorités, sur la base de laquelle le recourant aurait pris des dispositions irréversibles.

### **E. 7.2.4**

Pour le surplus, le recourant ne développe pas les conséquences juridiques qu'il entend tirer du fait que l'autorité inférieure aurait contrevenu au principe de la confiance en n'attirant pas son attention sur le fait que la centrale de Satigny 2-3 ne satisfaisait pas aux conditions de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2. De l'avis du Tribunal, cette critique est très proche de l'obligation, découlant du droit d'être entendu, d'interpeler les parties en présence d'une argumentation juridique qui ne pouvait être anticipée, de sorte qu'il est ici renvoyé au considérant sur la question (cf. supra consid. 5.5 ; cf. en ce sens ; Dubey, op. cit., art. 9 Cst. no 92).

### **E. 7.3**

Par conséquent, le grief du recourant tendant à la protection de sa bonne foi s'avère mal-fondé. Cela scelle le sort du recours, qui sera rejeté dans le sens des considérants.

### **E. 8**

Il demeure à statuer sur les frais et dépens.

### **E. 8.1**

Aux termes de l'art. 63 al. 1, les frais de procédure sont, en règle générale, mis à la charge de la partie qui succombe (1ère phrase). Si celle-ci n'est déboutée que partiellement, ces frais sont réduits (2ème phrase). À titre exceptionnel, ils peuvent être entièrement remis (3ème phrase). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge de l'autorité inférieure (art. 63 al. 2 PA). Les frais de procédure peuvent être remis totalement ou partiellement à une partie ne bénéficiant pas de l'assistance judiciaire prévue à l'art. 65 PA lorsque, pour des motifs ayant trait au litige ou à la partie en cause, il ne paraît pas équitable de mettre les frais de procédure à la charge de celle-ci (art. 6 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En règle générale, une remise se justifie en présence d'une violation du droit d'être entendu qui a été guérie devant le Tribunal administratif fédéral, même si le recours est rejeté sur le fond. L'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur la répartition des frais (cf. ATAF 2017 I/4 consid. 3 et 5.2, 2008/47 consid. 5.1 ; Michael Beusch, in : Auer/Müller/Schindler [éd.], VwVG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar, 2e éd. 2019, art. 63 no 15).

### **E. 8.2**

En l'espèce, il y a lieu de mettre les frais de procédure à charge du recourant en tant qu'il succombe. Arrêtés à 15'000.- francs, ils ne seront toutefois supportés qu'à hauteur des deux tiers compte tenu de la violation du droit de son droit d'être entendu qui a été guérie devant le Tribunal (cf. supra consid. 5.6).

### **E. 8.3**

Compte tenu du rejet de recours, il n'y a pas lieu de prononcer de dépens, l'autorité inférieure n'y ayant elle-même pas droit (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

### **E. 9**

Le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est irrecevable contre les décisions en matière de subventions auxquelles la législation ne donne pas droit (art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le libellé de l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2, contrairement à l'actuel art. 34a qui l'a remplacé dès le 1er janvier 2025, ne comprend aucune nuance potestative. Avec les art. 112 ss de l'ordonnance sur le CO2, il définit de manière précise et concrète les conditions d'octroi de la subvention litigieuse. Ces deux éléments plaident en faveur de l'ouverture de la voie du recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral. Toutefois, l'existence d'une limite budgétaire de 30 millions de francs par an susceptible d'être allouée aux projets d'utilisation directe de la géothermie constitue un indice allant plutôt dans le sens inverse (sur ces questions : cf. ATF 145 I 121 consid. 1.2, 138 II 191 consid. 4.2.4 ; arrêt du TF 2C\_69/2020 du consid. 2.5.1 et les réf. cit. ; Florence Aubry-Girardin, in : Girardin [et al.] [éd.], Commentaire de la LTF, 3e éd. 2022, art. 83 no 140). Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas au Tribunal de céans, mais au Tribunal fédéral, de trancher, sous l'angle de la recevabilité d'un éventuel recours contre le présent arrêt, la question de savoir si une décision fondée sur l'art. 34 al. 2 de la loi sur le CO2 entre dans la catégorie des exceptions de l'art. 83 let. k LTF (cf. arrêts du TAF A-5833/2023 du 21 août 2025 consid. 8, A-5082/2024 du 14 avril 2025 consid. 6). Il se justifie dès lors d'indiquer, sous toutes réserves, des voies de droit au terme du présent arrêt. (le dispositif est porté à la page suivante)

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