

VD_OMNI CCST.2023.0001 vom 6. Oktober 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-10-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2023.0001

FR: VD_OMNI CCST.2023.0001 du 6 octobre 2023

IT: VD_OMNI CCST.2023.0001 del 6 ottobre 2023

Regeste

Association Choc Electrique, A. _____ et B. _____ /Grand Conseil | Requête déposée par une association et deux personnes privées contre la modification du 20 décembre 2022 de la loi vaudoise sur l'énergie (art. 30a al. 2bis LVLEne), prévoyant que l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques est réglé par un décret, ainsi que contre l'adoption dudit décret (DACCE). Cette nouvelle impose l'assainissement, d'ici au 1er janvier 2033 et sauf exceptions ou dérogations, des systèmes de chauffage électriques fixes à résistance des bâtiments (art. 9 et 10 DACCE). Qualité pour agir de l'association niée (consid. 1b). Restriction jugée admissible de la garantie de la propriété et de la protection de la situation acquise (art. 26 al. 1 Cst.), les conditions de l'art. 36 Cst. étant respectées. L'obligation d'assainissement en question n'est ni soudaine ni imprévisible, notamment vu l'évolution législative en la matière, et le délai prévu n'est pas inapproprié vu la jurisprudence fédérale (consid. 4 et 5). Rejet de la requête. Recours en matière de droit public rejeté par le TF (1C_600/2023 du 26 avril 2024)

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des actes qui lui sont soumis. a) Aux termes de l'art. 3 al. 1 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; BLV 173.32), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit. Selon l'art. 3 al. 2 let. a LJC, les lois et les décrets du Grand Conseil – qui par nature contiennent des règles de droit – peuvent faire l'objet d'un tel contrôle. La requête doit alors être déposée dans un délai de vingt jours à compter de la publication officielle de l'acte attaqué (art. 5 al. 1 LJC). En l'occurrence, les requérants ont agi en temps utile. b) L'art. 9 al. 1 LJC dispose qu'à qualité pour agir contre une règle de droit cantonal, toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé. Selon la jurisprudence, toutes les personnes dont les intérêts, qu'ils soient juridiques ou de fait, sont touchés par l'acte attaqué ont qualité pour agir. Une atteinte virtuelle suffit, pourvu que le requérant puisse, avec un minimum de vraisemblance être touché par la norme qu'il conteste, soit qu'il puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. La qualité pour agir est également reconnue aux associations défendant les intérêts de leurs membres si tel est le but statutaire, s'il s'agit d'intérêts communs à une grande partie ou à la majorité de ses membres et pour autant que ces membres soient eux-mêmes habilités à les invoquer dans une requête (cf. arrêts CCST.2022.0003 du 1 er mai 2023 consid. 1c/aa; CCST.2021.0014 du 23 septembre 2022 consid. 1b et les arrêts cités). En l'occurrence, les normes visées par la requête sont contestées en tant qu'elles imposent aux propriétaires fonciers concernés l'assainissement des chauffages électriques. Les requérants A. _____

et B. _____, propriétaires de maisons dotées d'un tel système de chauffage, satisfont aux conditions de l'art. 9 al. 1 LJC. L'Association Choc Electrique n'a pas allégué, comme il lui incombait de le faire, les éléments propres à établir sa qualité pour agir. Il est vrai que le dépôt d'une requête entre dans le cadre de ses buts statutaires et que certains de ses membres peuvent à titre personnel invoquer l'intérêt digne de protection exigé par la loi (c'est le cas des deux requérants précités). On ignore toutefois si la majorité des membres sont, actuellement, des propriétaires de logements situés sur le territoire vaudois et équipés d'un chauffage électrique. Un simple intérêt à la promotion de l'énergie électrique, sans perspective d'être personnellement le destinataire d'une décision d'assainissement, ne suffit pas – étant précisé que ces intéressés ne pourraient en principe pas invoquer leur intention d'installer à l'avenir un chauffage électrique dans leur logement, en raison de l'interdiction déjà valable depuis près de dix ans (dès l'entrée en vigueur de l'art. 30a LVLEne). La requête est donc irrecevable en tant qu'elle est formée par cette association. c) Il y a par conséquent lieu d'entrer en matière, dans la mesure où la requête est recevable.

E. 2

. Ils font également valoir en substance que la consommation des chauffages électriques (centralisés et décentralisés) ne représente qu'une faible partie de la consommation totale d'électricité ; même dans l'hypothèse où tous les chauffages électriques décentralisés (CED) seraient remplacés par des pompes à chaleur (PAC), l'économie d'énergie annuelle représenterait moins de 1% de la consommation annuelle vaudoise d'électricité, ou 1.67% de la consommation hivernale. Ils invoquent encore l'hypothèse d'un revirement politique probable à propos de l'énergie nucléaire, propre à modifier l'appréciation des intérêts publics en matière énergétique [p. 17-23 de la requête] (cf. consid. 4 infra). Toujours en relation avec la garantie de la propriété et en référence à l'art. 36 al. 3 Cst. (" Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé "), les requérants se plaignent d'une violation du principe de la proportionnalité. Ils font en substance valoir que l'économie d'énergie visée serait dérisoire, tandis que le coût de remplacement des chauffages électriques, en particulier par des PAC, est très important, non seulement en raison de l'achat de l'installation de production de chaleur, mais également en raison des frais liés au réaménagement des logements (nouveaux radiateurs ou sol chauffant, remise en état après les travaux, etc.). Les requérants critiquent l'art. 9 al. 2 let. c DACCE, selon lequel le système de production d'électricité renouvelable, pouvant être installé à titre d'assainissement (compensation plutôt que remplacement), doit atteindre un certain seuil de consommation, fixé dans la future directive du Conseil d'Etat. Ils déduisent de cette norme que la pose de panneaux solaires photovoltaïques ne serait pas admissible à ce titre car ce système ne permettrait pas de compenser la consommation d'électricité d'un CED en hiver. Par ailleurs, en se référant à un projet de directive annexé à l'EMPL/EMPD, les requérants soutiennent en substance que le critère de l'art. 10 al. 2 let. a DACCE pour obtenir une dispense provisoire de l'obligation d'assainir révélerait une volonté de démanteler sans nécessité de nombreux chauffages électriques [p. 23-30 de la requête] (cf. consid. 5 infra). Enfin, les requérants soutiennent que les critères d'octroi de dérogations fixés à l'art. 5 al. 2 DACCE violent l'interdiction de discrimination de l'art. 8 al. 2 Cst. Le critère de la situation financière désavantagerait les propriétaires fonciers aisés, qui seraient les seuls contraints d'effectuer les travaux d'assainissement [p. 30 de la requête] (cf. consid. 5g infra).

E. 2.5

kWh d'électricité (et 7.5 kWh de chaleur de l'environnement) pour la même production de chaleur. Bien que de nombreux chauffages électriques aient été remplacés au cours des dernières décennies, ceux encore en place représentaient encore 4 à 6% de la consommation totale d'électricité en Suisse en 2020. C'est problématique en hiver pour la sécurité de l'approvisionnement. Les pompes à chaleur sont trois à cinq fois plus efficaces que les chauffages électriques, utilisent de l'énergie provenant de sources indigènes et renouvelables, avec des coûts de fonctionnement bien moins élevés (cf. www.suisseenergie.ch/stories/questions-frequentes-chauffages-electriques/). On trouve, dans les travaux préparatoires de la révision de 2013 de la loi cantonale sur l'énergie, des explications analogues, pour justifier l'interdiction du montage et du renouvellement de chauffages électriques à résistance (nouvel art. 30a LVLÉne). L'exposé des motifs du Conseil d'Etat de Vaud (EMPL) retenait notamment ceci (Bulletin du Grand Conseil [BGC], législature 2012-2017, tome 6 Conseil d'Etat, p. 413): "Face aux enjeux que représente la "sortie du nucléaire" (réduction de 40% de la production électrique indigène), ces considérations [à propos de la transformation de l'électricité en chaleur] montrent clairement qu'il convient de prêter attention à l'usage que l'on fait de cette énergie. Dans le cas particulier, elles montrent qu'il convient de réserver l'électricité aux usages pour lesquels elle ne peut que difficilement être remplacée. Ces réflexions ne sont pas nouvelles puisque l'installation de chauffages électriques fixes à résistance est, dans les faits, interdite dans notre canton depuis près de 20 ans [référence à l'art. 50 RLATC entré en vigueur en 1994]. Cependant, avant les années 90, ce type de chauffage a bénéficié d'une certaine promotion et un nombre considérable de ceux-ci subsiste encore. Un inventaire détaillé de tous les chauffages électriques n'existe pas. Cependant, en faisant appel aux données des entreprises électriques présentes sur territoire vaudois et en les recoupant avec diverses sources, une étude a montré que la part de la consommation d'électricité de notre canton utilisée pour les chauffages électriques fixes à résistance se montait à 8 à 9% (consommation 2010). Ces chiffres sont tout à fait comparables à ceux connus sur le plan suisse [...]."

L'exposé des motifs des normes actuellement contestées (EMPL n° 248, juillet 2020) comporte les explications suivantes (p. 3): "Le canton de Vaud est l'un des cantons qui comporte le plus de chauffages électriques. On estime qu'il existe sur son territoire quelque 25'000 logements chauffés électriquement, ce qui représente une consommation d'environ 360 GWh/an, soit la consommation de 90'000 ménages. A la suite des crises pétrolières des années 70, les chauffages électriques ont souvent été proposés comme alternative, ce jusqu'en 1993, l'année où le [RLATC] a très fortement restreint leur installation (réservée à des cas exceptionnels). Ainsi, dans notre canton, l'immense majorité des chauffages électriques existants a largement plus que 25 ans. Alors que l'obligation de remplacer les chauffages électriques directs pourrait être ressentie comme une injustice par leurs propriétaires, il est important de souligner le fait que, sur une telle durée, les autres types de chauffage ont tous déjà été remplacés au minimum une fois. Les chauffages électriques représentent aujourd'hui entre 8% et 9% de la consommation totale d'électricité annuelle du canton, voire plus de 10 % si l'on ajoute les chauffe-eau électriques. Cette estimation effectuée par la Direction générale de l'environnement (DGE) se base sur les données des distributeurs d'électricité, pour l'année 2011. Cette consommation ayant lieu essentiellement durant le semestre d'hiver, la proportion à cette période est bien plus importante. Si l'on prend en considération qu'environ 55% de la consommation électrique est réalisée durant le semestre d'hiver (selon les chiffres 2016 de l'OFEN), on peut donc estimer que les besoins de chauffage durant cette période pourraient représenter quelque

15% de la consommation hivernale d'électricité. Enfin, une étude datant de 2011, réalisée par un bureau spécialisé mandaté par le service de l'énergie d'alors (le SEVEN) estimait le coût de leur remplacement entre 1 et 1,5 milliard de francs. " d) A propos de ces questions, l'ATF 149 I 49 cite encore (consid. 4.2) un rapport du 8 février 2022 de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), " Beschleunigung des Ersatzes von Elektroheizungen in der Schweiz " (accélération du remplacement des chauffages électriques en Suisse). Ce rapport expose que les chauffages électriques installés dans les résidences principales ou secondaires du pays consomment plus de 3 TWh d'électricité; leur remplacement par des systèmes basés sur les énergies renouvelables permettrait d'économiser 2 TWh (p. 6). Ce rapport contient des données comparatives au sujet du nombre de bâtiments dotés d'un chauffage électrique dans les différents cantons (p. 18-19). Ce sont les cantons du Tessin, du Valais, de Vaud et de Berne qui comptent le plus grand nombre de ces bâtiments; proportionnellement, la part de bâtiments chauffés à l'électricité est la plus importante dans les cantons du Tessin, du Valais, de Fribourg, de Grisons et de Vaud. Un autre document de l'OFEN retient que l'assainissement des chauffages électriques directs dans les bâtiments constitue un potentiel d'économie important, étant précisé que le parc immobilier consomme près de 90 TWh par année (toutes énergies confondues), ce qui correspond à 40% environ de la consommation finale d'énergie en Suisse. Selon la Stratégie énergétique 2050, la consommation du parc immobilier suisse devrait passer à 65 TWh en 2050 (cf. www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/efficacite/batiments.html).

E. 3

Les requérants font pour l'essentiel valoir que le régime adopté par le Grand Conseil, qui impose à terme (au 1^{er} janvier 2033) l'assainissement des chauffages électriques décentralisés installés dans leurs maisons, constitue une restriction de la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.), qui ne respecte pas les conditions de l'art. 36 Cst. a) Depuis l'adoption des normes contestées – l'art. 30a al. 2bis LVLEne et les dispositions du DACCE mises en cause dans la requête –, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rendre, le 23 mars 2023, un arrêt traitant précisément de ces questions (ATF 149 I 49, TF 1C_37/2022). Il s'est prononcé, sur recours de deux propriétaires d'un logement avec un chauffage électrique (elektrische Widerstandsheizung), dans le cadre du contrôle abstrait d'une révision de la loi cantonale zurichoise sur l'énergie, adoptée par le parlement le 19 avril 2021 et par le peuple le 28 novembre 2021. La nouvelle fixait le principe du remplacement des chauffages électriques existants (ainsi que des chauffe-eau) d'ici 2030 (" Bestehende ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen zur Gebäudebeheizung und bestehende zentrale Wassererwärmer, die ausschliesslich direkt beheizt werden, sind bis 2030 durch Anlagen zu ersetzen, die den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechen ") et renvoyait pour les exceptions à une ordonnance du gouvernement cantonal (" Die Verordnung regelt die Ausnahmen "). Le registre de cet arrêt de principe est ainsi libellé : " L'obligation d'enlever les chauffages électriques liée à leur interdiction dans le canton de Zurich et la menace de sanction pénale dont elle est assortie restreignent la propriété des détenteurs et détentrices de tels systèmes de chauffage. La réglementation légale constitue une base suffisante pour justifier l'atteinte portée à la garantie de la propriété, repose sur un intérêt public suffisant et est proportionnée. Une éventuelle obligation d'indemniser n'a pas à être examinée dans le cadre du contrôle abstrait des normes, mais elle devra l'être, le cas échéant, dans le cas concret. " Pour parvenir à la conclusion que l'obligation d'enlever les chauffages électriques dans un délai d'une dizaine d'années ne violait en principe pas la garantie de la propriété, le Tribunal fédéral a notamment retenu que la mesure d'interdiction assortie d'une obligation

de remplacement n'avait pas été adoptée de manière soudaine ni imprévisible, mais qu'elle était l'aboutissement d'une longue évolution vers une exclusion des chauffages électriques (consid. 5.2). La première étape mentionnée remontait à 1990, avec l'adoption par l'Assemblée fédérale de l'arrêté sur l'énergie (arrêté fédéral pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, du 14 décembre 1990 [AE] – RO 1991 1018), texte qui visait notamment à favoriser une utilisation économe et rationnelle de l'énergie (art. 1^{er} AE). L'art. 5 de cet arrêté soumettait à autorisation l'installation d'un chauffage électrique fixe à résistance (al. 1) et il imposait certaines conditions pour que l'autorité cantonale puisse délivrer cette autorisation (al. 2). Ensuite, dans la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (aLEne, RO 1999 197), en vigueur du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2017, il avait d'abord été prévu que les cantons " édictent des dispositions sur l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie dans les bâtiments neufs et existants " (art. 9 al. 2 aLEne). Dans son message, le Conseil fédéral exposait notamment ceci à propos de ce mandat législatif (FF 1996 IV 1117): "La disposition constitue un appel pour que les cantons veillent à ce que l'électricité, énergie précieuse, ne soit qu'exceptionnellement utilisée pour la production directe de chaleur. Au moment des grands froids hivernaux, nombre de réseaux de distribution d'électricité opèrent à la limite de leurs capacités. De plus, le chauffage réclame du courant en période de faible production, ce qui se traduit par des coûts de capacité élevés. [...] Il convient de formuler les critères d'autorisation de telle manière qu'un chauffage électrique fixe neuf ne soit plus installé que là où aucun autre système n'entre en ligne de compte, dans le respect du principe de proportionnalité. En conséquence, l'autorité compétente en vertu du droit cantonal ne devrait accorder son aval que si le raccordement au gaz ou au chauffage à distance est exclu et que le recours à la pompe à chaleur électrique est impossible ou exige un investissement disproportionné [...]". Puis le mandat législatif donné aux cantons a été précisé à l'occasion d'une révision de la loi (aLEne) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009: il leur incombait désormais expressément d'édicter des dispositions concernant l'installation de chauffages électriques fixes à résistance et le remplacement de telles installations (art. 9 al. 3 let. b aLEne; RO 2007 3443). L'ATF 149 I 49 mentionne ensuite l'évolution de la législation cantonale zurichoise sur l'énergie, posant dès 2013 le principe de l'interdiction d'installer de nouveaux chauffages électriques à résistance (consid. 5.2). Le Tribunal fédéral a dès lors considéré que la prochaine étape logique était la fixation d'un délai d'assainissement pour les installations existantes (consid. 5.3). b) En l'occurrence, il convient de procéder à l'examen des normes litigieuses conformément aux étapes d'analyse suivies par le Tribunal fédéral et de retracer le contexte législatif déterminant. L'actuelle loi fédérale sur l'énergie (LEne; RS 730.0 - entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018) reprend en substance, sur les points précités, la réglementation précédente. Selon l'art. 45 al. 2 LEne, les cantons édictent des dispositions sur l'utilisation économe et efficace de l'énergie dans les bâtiments existants ou à construire, en donnant dans la mesure du possible, la priorité à l'utilisation économe et efficace de l'énergie. L'art. 45 al. 3 let. b LEne prévoit en particulier des dispositions sur l'installation et le remplacement de chauffages électriques fixes à résistance. Cette compétence des cantons découle de la Constitution fédérale (art. 89 al. 4 Cst.: " Les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons "). Dans le canton de Vaud, plusieurs années avant que l'art. 30a al. 1 LVLEne (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2014) n'interdise le montage et le renouvellement de chauffages électriques à résistance pour le chauffage des bâtiments, un régime restrictif avait déjà été mis en place dans le cadre de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions. L'ancien art. 98 al. 1 de la loi sur l'aménagement du

territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), adopté en 1985, prévoyait l'adoption de prescriptions réglementaires sur " les mesures de construction applicables pour réduire la consommation d'énergie et favoriser l'apport de sources d'énergie renouvelable dans les constructions nouvelles ou dans les bâtiments existants " ainsi que sur les " mesures destinées à lutter contre tout gaspillage d'énergie " (ROLV 1985 p. 565). Dans sa teneur originelle (du 19 septembre 1986), le règlement d'application de la LATC (RLATC; BLV 700.11.1, ROLV 1986 p. 341) ne contenait pas de prescriptions concernant le chauffage électrique. Ce règlement a été complété, à partir 1^{er} février 1994, par un art. 50, ainsi libellé (ROLV 1993 p. 629): " Art. 50 Chauffage électrique fixe à résistance La municipalité n'autorise la pose, le renouvellement ou la modification d'un chauffage électrique fixe à résistances dont la puissance totale de raccordement est supérieure à 3 kW que si: a) le raccordement au gaz ou au chauffage à distance n'est pas possible; b) le recours à une pompe à chaleur électrique est impossible ou disproportionné; c) l'isolation thermique du bâtiment correspond à l'état de la technique; d) le distributeur local d'électricité est en mesure de fournir le courant nécessaire. Si la protection de la nature et du paysage ou la conservation des monuments l'exigent, le chauffage électrique est autorisé même si les conditions fixées à l'alinéa précédent ne sont pas remplies. Celui qui produit lui-même, à l'aide d'énergies renouvelables, l'électricité dont il a besoin est dispensé de demander une autorisation. N'est pas soumise au régime de l'autorisation l'installation d'un chauffage électrique fixe à résistance nécessaire dans un abri pour les besoins de la protection civile. " En adoptant la loi cantonale sur l'énergie de 2006 (LVLEne) – dont l'art. 30 chargeait le Conseil d'Etat d'arrêter les dispositions concernant l'installation de l'électricité, du gaz et du chauffage dans les bâtiments –, le Grand Conseil a abrogé l'art. 98 LATC. Par conséquent, l'art. 50 RLATC précité a lui aussi été abrogé, la disposition correspondante se trouvant désormais à l'art. 39 du règlement du 4 octobre 2006 d'application de la LVLEne (RLVLEne; BLV 731.01.1), cette disposition ayant la teneur suivante: " Art. 39 Chauffage électrique fixe à résistance L'installation ou le renouvellement d'un chauffage électrique fixe à résistances est soumis à autorisation du service lorsque la puissance de raccordement excède 3 kW par bâtiment. Lorsque la puissance raccordée est supérieure à 3 kW, l'autorisation est accordée si, cumulativement: a) le recours à un autre système de chauffage n'est pas possible ou disproportionné; b) la puissance de chauffe spécifique installée du bâtiment est inférieure à 20 W/m² de surface de référence énergétique; c) le distributeur local est en mesure de fournir le courant nécessaire. [alinéa suivant: conditions pour l'octroi d'une autorisation exceptionnelle]" Après que l'interdiction du montage et du renouvellement des chauffages électriques à résistance a été inscrite dans la loi cantonale en 2013 (art. 30a LVLEne, en vigueur dès le 1^{er} juillet 2014), le Conseil d'Etat a abrogé les alinéas 1 et 2 de l'art. 39 RLVLEne (révision du règlement du 2 juillet 2014, entrée en vigueur le 1^{er} août 2014). On peut noter que l'art. 30a al. 1 LVLEne correspond à la disposition de l'art. 1.13 du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons adopté par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (MoPEC édition 2014, avec mise à jour 2018). Avant 1990, on peut relever qu'une disposition de l'ancienne loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT), subordonnant à une clause de nécessité l'autorisation d'installer un système de chauffage " tout électrique ", avait été annulée par un arrêt du Tribunal fédéral du 23 octobre 1981, parce qu'il ne s'agissait pas d'une mesure de police économique ou de politique sociale; une restriction pour des motifs d'économie d'énergie n'était donc pas jugée compatible, à cette époque, avec la liberté du commerce et de l'industrie et la garantie de la propriété (cet arrêt n'est pas publié au recueil officiel mais

ce résumé figure dans un autre arrêt, publié aux ATF 109 Ia 193 consid. 3b; cf. RDAF 1983 p. 179 et ZBl 84/1983 p. 495; la jurisprudence fédérale a ensuite évolué: cf. ZBl 96/1995 consid. 7 p. 279). c) L'interdiction d'installer de nouveaux chauffages électriques à résistance, ainsi que les différentes restrictions s'appliquant à ce mode de chauffage, s'inscrivent dans un contexte qui est décrit sur le site internet du programme SuisseEnergie, programme de l'Office fédéral de l'énergie contribuant à la mise en oeuvre de la Stratégie énergétique 2050 (www.suisseenergie.ch). Le chauffage électrique s'est répandu en Suisse dans les années 1970 à la suite du choc pétrolier (réduction en 1973 de la production de pétrole par l'Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole), par crainte d'une pénurie de mazout. Jusque dans les années 1990, de nombreux propriétaires optaient pour un chauffage électrique. A l'époque, disponible en abondance et bon marché, le courant produit la nuit par les centrales nucléaires pouvait être utilisé pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire. La technologie du chauffage électrique est considérée aujourd'hui comme dépassée, car inefficace et très gourmande en électricité. Un chauffage électrique requiert 10 kWh d'électricité pour produire 10 kWh de chaleur, tandis qu'une pompe à chaleur consomme seulement

E. 4

L'obligation d'assainissement des chauffages électriques, fixée dans la loi (art. 30a al. 2bis LVLene) et précisée dans le décret (DACCE), constitue à l'évidence, pour les propriétaires de logements concernés, une restriction sensible du droit de propriété garanti à l'art. 26 Cst.

a) Il ressort de l'argumentation de la requête que c'est l'obligation de remplacer les systèmes de chauffage électrique décentralisés qui est critiquée (art. 9-10 DACCE), et non pas celle de remplacer les chauffages électriques centralisés (art. 7-8 DACCE) ou les chauffe-eau électriques (art. 12-15 DACCE). Les chauffages électriques décentralisés (chauffages à infrarouge, aérothermes électriques, chauffages au sol électriques) chauffent généralement une seule pièce, car ils n'ont pas de réseau de distribution de chaleur (contrairement aux systèmes de chauffage électrique centralisés, qui produisent la chaleur dans une installation centrale et la distribuent ensuite par un circuit acheminant l'eau chaude, ce circuit pouvant aussi être utilisé avec un autre système de chauffage). Le remplacement d'un chauffage électrique décentralisé est plus compliqué que celui d'un chauffage électrique centralisé : il faut en effet non seulement changer le système de chauffage mais également installer un système de distribution, ce qui implique généralement des interventions importantes au niveau de la structure du bâtiment (cf.

www.suisseenergie.ch/stories/questions-frequentes-chauffages-electriques/). b) Dans son récent arrêt de principe (ATF 149 I 49 consid. 4.3), le Tribunal fédéral a reconnu l'intérêt public à obtenir, le cas échéant par des mesures contraignantes, le remplacement des chauffages électriques à résistance. Ces considérations sont de portée générale et ne valent pas uniquement pour le canton de Zurich. A tout le moins, il faut retenir que la situation du canton de Vaud ne diffère pas sensiblement de celle du canton de Zurich. L'article constitutionnel sur la politique énergétique (art. 89 Cst.) prévoit que la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir une consommation économe et rationnelle de l'énergie (al. 1). Il s'agit d'un intérêt public que le législateur, en particulier le législateur cantonal, doit prendre en compte (ATF 149 I 49 consid. 4.1). Les mesures étatiques visant à réduire le nombre de chauffages électriques à résistance, applicables depuis plusieurs décennies dans le canton de Vaud, ont précisément pour objectif une consommation économe et rationnelle de l'électricité, ce qui constitue un des piliers essentiels de la Stratégie énergétique 2050. Les autorités poursuivent cet objectif de manière durable et cohérente. Dans un contexte de

risque de pénurie d'électricité en hiver, il faut favoriser les mesures permettant la réduction de la consommation d'électricité à cette saison car on estime que les chauffages électriques représentent en hiver quelque 10% de la consommation électrique cantonale totale. Les requérants contestent certes cette estimation mais sans pour autant fournir des données probantes ou indiscutables. Quoi qu'il en soit, sur le plan de l'efficacité énergétique, il est clair qu'une politique tendant à faciliter ou imposer le remplacement des chauffages électriques à résistance par des systèmes garantissant une consommation plus économe et rationnelle de l'énergie, poursuit un intérêt public suffisant, propre à justifier tant les mesures étatiques déjà prises (singulièrement l'interdiction du montage ou du renouvellement), que les nouvelles mesures d'assainissement ou de démantèlement des installations existantes. La condition de l'art. 36 al. 2 Cst., en relation avec l'art. 26 al. 1 Cst., est remplie. On doit en outre relever que l'argument des requérants, soulevé dans la réplique, selon lequel le Grand Conseil n'aurait pas dû déduire du droit fédéral une obligation de remplacer les chauffages électriques existants, n'est pas concluant. Comme la réglementation zurichoise, la réglementation vaudoise n'a pas été adoptée en exécution d'une norme fédérale, vu la compétence des cantons pour édicter des dispositions sur l'installation et le remplacement de chauffages électriques fixes à résistance (art. 45 al. 3 let. b LEn).

E. 5

Les requérants font valoir que la réglementation contestée impose aux propriétaires de logements concernés des mesures disproportionnées, en violation de l'art. 36 al. 3 Cst. Il incombe donc à la Cour constitutionnelle d'examiner si les règles de droit soumises à son contrôle sont aptes à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne pourrait pas être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation des personnes visées et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (règle de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. arrêt CCST.2022.0003 du 1^{er} mai 2023 consid. 3a et les références). a) Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (art. 3 ss LJC), il faut déterminer si la norme contestée peut, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les droits fondamentaux invoqués. Il n'y a lieu dès lors d'annuler une norme que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme au droit supérieur, singulièrement à la Constitution fédérale. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, son application puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait des normes (cf. arrêts CCST.2023.0003 du 4 août 2023 consid. 2c; CCST.2017.0016 du 30 janvier 2018 consid. 4b; voir aussi la jurisprudence fédérale à propos du contrôle abstrait de la constitutionnalité: ATF 147 I 308 consid. 3, 145 I 73 consid. 2 et les arrêts cités). b) Le grief de violation du principe de la proportionnalité, s'agissant d'une restriction de la propriété foncière (art. 26 al. 1 Cst. et art. 36 al. 3 Cst.), se confond en l'espèce avec celui tiré de la garantie de la situation acquise. La garantie constitutionnelle relative à la protection de la situation acquise en droit public des constructions (*Besitzstandsgarantie*) découle, d'après la jurisprudence, de la garantie de la propriété et du principe de la

proportionnalité. Cette garantie commande que de nouvelles dispositions restrictives ne puissent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté (ATF 113 Ia 119 consid. 2a). La protection de la situation acquise doit en effet être prise en considération lorsqu'il y a lieu d'appliquer des dispositions cantonales sur l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie dans les bâtiments existants (cf. Etienne Poltier, Commentaire romand de la Constitution fédérale [CR Cst.], Bâle 2021, art. 89 N. 61; idem, Droit suisse de l'énergie, Berne 2020, p. 77; Steve Favez, La garantie des situations acquises, thèse Lausanne 2013, p. 310 ss). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas une modification du droit, puisqu'il n'y a par principe aucun droit au maintien de l'ordre juridique existant (ATF 145 II 140 consid. 4; TF 1C_391/2022 du 3 mai 2023 destiné à la publication, consid. 5.4-5.5). Comme on doit admettre qu'un intérêt public important est en jeu (cf. supra, consid. 4), cette garantie n'a en définitive, dans le cadre du contrôle abstrait de la constitutionnalité, pas de portée indépendante par rapport au principe de la proportionnalité. c) Dans son arrêt de principe du 23 mars 2023 (ATF 149 I 49), le Tribunal fédéral a pris en considération différents éléments pour apprécier la proportionnalité de l'obligation d'assainir. Il a relevé que le droit fédéral de la protection de l'environnement connaissait des dispositions comparables pour les anciennes installations provoquant des immissions excessives, de bruit notamment (consid. 5.3 ; cf. art. 16 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement [LPE; RS 814.01]). Ces normes sur l'assainissement sont en principe compatibles avec la garantie de la situation acquise (cf. Jacques Dubey, CR Cst., art. 26 N. 84). Cela étant, il faudra encore que la mesure concrète d'assainissement, le cas échéant, respecte le principe de la proportionnalité, ce qui pourra être vérifié dans le cadre du contrôle concret. Dans la LPE, le législateur a précisément prévu la possibilité, pour l'autorité d'exécution, d'accorder des allègements (art. 17 LPE). Un tel régime légal est donc en tant que tel compatible avec la garantie de la propriété. Dans ce contexte, l'octroi aux détenteurs des installations de délais suffisamment longs pour l'assainissement joue également un rôle (cf. notamment André Schrade/Heidi Wiestner, Kommentar USG, Zurich 2001, Vorbemerkungen zu Art. 16-18, N. 3). d) S'agissant de la réglementation litigieuse, il faut tenir compte du fait que l'obligation d'assainir est introduite dans la loi – par l'art. 30a al. 2bis LVLEne – à la suite de différentes normes (soumission à autorisation à des conditions restrictives, interdiction des nouvelles installations) qui ne rendaient pas imprévisible la volonté des autorités de supprimer à terme les chauffages électriques à résistance. Comme le retient le Tribunal fédéral, l'obligation d'assainir est une étape logique de ce processus (ATF 149 I 49 consid. 5.3). Dans ce contexte, c'est manifestement à tort que les requérants imputent aux organes de l'Etat une attitude contraire à la bonne foi. Le délai d'assainissement, au 1^{er} janvier 2033, est adéquat et l'application du principe de la proportionnalité n'exige pas qu'il soit prolongé (cf. ATF 149 I 49 consid. 5.3, à propos de la loi zurichoise de 2021 fixant un délai à 2030). Cette durée tient compte de l'interdiction des nouvelles installations à partir du 1^{er} juillet 2014, de sorte qu'en 2033, les chauffages électriques les plus récents auront été utilisés durant environ vingt ans. Comme l'expose le Grand Conseil dans sa réponse, ces installations auront alors bénéficié d'un amortissement non négligeable. Le Tribunal fédéral retient que la durée d'amortissement ordinaire (ou durée de vie) d'un chauffage électrique serait de 40 ans (en se référant, mais sans citer précisément le passage pertinent, à la publication Mietrechtspraxis, Paritätische Lebensdauer-Tabelle, Zurich 2019). Dans l'EMPL (p. 11), le Conseil d'Etat l'estime plutôt à 30 ans en moyenne. Quoi qu'il en soit, il faut s'en tenir à l'appréciation du Tribunal fédéral

selon laquelle, sous l'angle de la proportionnalité, un délai d'assainissement de l'ordre de 10 ans n'est pas inapproprié (ATF 149 I 49 consid. 5.3). De ce point de vue, l'obligation d'assainir est une mesure apte à atteindre le but visé, en tenant compte de l'amortissement des installations techniques. e) Un élément décisif, du point de vue de la proportionnalité (règles de la nécessité et de la proportionnalité au sens étroit), est que la loi ne fixe pas une obligation absolue de démanteler ou de remplacer complètement les installations de chauffage électrique fixe à résistance. L'assainissement peut également intervenir par l'isolation de l'enveloppe du bâtiment, ou encore par l'installation d'un système de production d'électricité efficace (art. 9 al. 2 let. b et c DACCE). Une dispense provisoire de l'obligation d'assainir est possible, de même qu'une prolongation du délai d'assainissement (art. 10 al. 2 DACCE). Le décret contient en outre une clause dérogatoire générale (art. 5 DACCE). La réglementation attaquée prévoit donc différentes mesures alternatives au remplacement, dont les coûts peuvent varier sensiblement. En d'autres termes, elle n'impose pas dans tous les cas, lorsque le CED fonctionne toujours et avant qu'il ne soit totalement amorti, l'acquisition d'un autre système de chauffage impliquant de réaliser, avant 2033, d'importants travaux pour créer un système de distribution de chaleur. Il est vrai, comme l'allèguent les requérants, que la réglementation contestée ne fixe pas de manière détaillée et entièrement prévisible les conditions pour ces exceptions ou dérogations à l'obligation de démanteler les CED dans un délai de dix ans. Sur certains points, elle renvoie à une directive du Conseil d'Etat, en particulier pour fixer le seuil de consommation déterminant afin qu'un assainissement sans remplacement complet des installations de chauffage électrique puisse être autorisé (cf. art. 9 al. 2 DACCE). Elle comporte aussi des notions juridiques indéterminées, telles que celle de " consommation totale d'électricité " qu'il y aura lieu d'appliquer en cas de demande de dispense provisoire ou de prolongation du délai d'assainissement (cf. art. 10 al. 2 DACCE). Il n'incombe pas à la Cour constitutionnelle d'examiner en quelque sorte préventivement, dans le présent arrêt, les critères que le Conseil d'Etat retiendra pour fixer le seuil de consommation déterminant, au moment où il adoptera sa directive. Les solutions d'assainissement alternatives des art. 9 al. 2 let. b DACCE (isolation de l'enveloppe du bâtiment) et 9 al. 2 let. c DACCE (installation d'un système de production d'électricité renouvelable) pourront être autorisées si l'on considère que cela atteint l'objectif énoncé à l'art. 9 al. 1 DACCE qui est de " permettre une réduction importante de l'électricité prélevée sur le réseau ". Le seuil de consommation devra donc être fixé de manière à ce que les assainissements atteignent cet objectif. Les requérants craignent que la future directive rende inopérante la possibilité d'assainissement par compensation de l'art. 9 al. 2 let. c DACCE: selon eux, la production solaire n'aurait aucune influence sur le seuil, qui pourrait être fixé sans tenir compte des kWh d'électricité renouvelable (solaire) réinjectés dans le réseau. Or le texte de la disposition litigieuse n'impose pas au Conseil d'Etat d'adopter ce mode de calcul redouté par les requérants, le critère de la " réduction importante de l'électricité prélevée sur le réseau " (art. 9 al. 1 DACCE) pouvant éventuellement être concrétisé, dans la directive, en fonction également de l'injection d'énergie solaire dans le réseau public. Les requérants relèvent que dans le canton de Zurich, la norme de la loi sur l'énergie concernant l'assainissement des chauffages électriques a été complétée, au niveau réglementaire (ordonnance du Conseil d'Etat), par une règle prévoyant une exception à l'obligation d'assainir, pour les bâtiments dotés d'une installation photovoltaïque produisant au moins 10% de plus d'électricité que ce que nécessitent le chauffage et l'eau chaude (§ 45c let. b ch. 4 de la Besondere Bauverordnung I [BBV I, RS ZH 700.21]). Dans son arrêt du 23 mars 2023, le Tribunal fédéral a tenu compte

de cette clause dans l'appréciation globale de la proportionnalité; il n'a cependant pas considéré que le droit cantonal devait nécessairement prévoir une telle exception pour être compatible avec la garantie de la propriété (cf. ATF 149 I 49 consid. 5.4). Il n'est quoi qu'il en soit pas exclu, à ce stade, que la production d'électricité renouvelable sera prise en compte de manière adéquate dans la réglementation d'application des normes contestées. f) Les autres critiques des requérants, à propos notamment des références au Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) qui pourraient figurer dans la directive, n'ont pas non plus à être examinées à ce stade, puisqu'elles ne visent pas directement les normes contestées. Le législateur cantonal, en déléguant cette compétence réglementaire au Conseil d'Etat, n'a pas omis de faire figurer dans une loi au sens formel (ou dans un décret législatif adopté par le parlement) tous les éléments d'appréciation nécessaires, de sorte que la condition de la légalité (art. 36 al. 1 Cst.) est remplie (cf. notamment Dubey, CR Cst., art. 36 N. 85). La directive du Conseil d'Etat, si elle est publiée, pourra du reste elle-même faire l'objet d'un contrôle abstrait de sa conformité au droit supérieur (cf. art. 3 al. 2 let. c LJC). La clause de l'art. 10 al. 2 DACCE, qui permet des allègements de l'obligation d'assainir si la " consommation totale d'électricité " est considérée comme moyenne ou faible, devra elle aussi faire l'objet d'une interprétation par les autorités d'application (voire éventuellement dans la directive du Conseil d'Etat). D'après les requérants, les critères pour qualifier cette consommation totale de faible, moyenne ou forte ne pourraient en aucun cas tenir compte du fait que le propriétaire du logement produit lui-même, par des panneaux photovoltaïques, une partie de l'électricité consommée; or cette interprétation ne s'impose pas d'emblée, à la lecture des dispositions contestées. Il n'est pas nécessaire, au regard des conditions de l'art. 36 al. 1 et 3 Cst., que cette notion juridique indéterminée soit définie à ce stade de manière plus précise qu'elle ne l'est à l'art. 3 let. g DACCE. En d'autres termes, la formulation de l'art. 10 al. 2 DACCE, à propos des allègements, n'est pas critiquable. g) Les frais d'acquisition de nouvelles installations techniques (PAC, notamment) et d'adaptation des bâtiments existants qu'implique l'obligation d'assainir pourront à l'évidence être importants, de même que les inconvénients liés à ces travaux (impossibilité d'utiliser les locaux en chantier). Toutefois, il ne se justifie pas d'évaluer ici leur coût moyen, dans les différentes hypothèses de l'art. 9 al. 2 DACCE. Dans son récent arrêt de principe, le Tribunal fédéral n'a en définitive pas considéré que ces conséquences financières – pour des montants analogues à ceux invoqués par les requérants – faisaient obstacle, sous l'angle de la proportionnalité, à l'obligation d'assainir (ATF 149 I 49 consid. 5.5). Quoi qu'il en soit, c'est sur la base d'un projet d'assainissement concret que cette question pourra être valablement examinée, en fonction de l'amortissement du système de chauffage existant, des frais effectifs de transformation susceptibles de varier au cours des dix années à venir, et également des subventions étatiques qui peuvent être réglées dans d'autres normes (cf. à ce propos TF 1C_391/2022 du 3 mai 2023 destiné à la publication, consid. 5.8). Il n'y a aucun motif de retenir d'emblée que les conséquences financières ne seront pas supportables pour les propriétaires d'immeubles, qui doivent de toute manière prévoir des rénovations périodiques pour garantir de bonnes conditions d'habitation et l'efficacité énergétique du bâtiment. Enfin, la clause dérogatoire générale de l'art. 5 DACCE permet d'éviter des décisions aux conséquences trop rigoureuses financièrement. Il est en effet manifeste qu'une telle clause n'est pas contraire aux garanties constitutionnelles – notamment à l'interdiction de la discrimination (art. 8 al. 2 Cst.), invoquée par les requérants –, la situation financière d'un propriétaire d'immeuble étant un critère objectif propre à justifier une mesure exceptionnelle dans un cas de rigueur. h) Dans le cadre du contrôle abstrait, le respect du

principe de la proportionnalité doit être examiné avec une certaine retenue (cf. ATF 144 I 306 consid. 2; cf. aussi supra, consid. 5a). Or on ne voit pas d'emblée en quoi la réglementation litigieuse ne tiendrait pas compte, de manière adéquate, des règles de la nécessité ainsi que de la proportionnalité au sens étroit. En définitive, les dispositions attaquées du DACCE confèrent au Conseil d'Etat, chargé d'adopter une directive, puis aux autorités d'application – qui se prononceront sur les dossiers concrets d'assainissement –, une marge d'appréciation suffisante, de sorte que la réglementation contestée respecte le principe de la proportionnalité (cf. ATF 135 I 233 consid. 7.1).

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que les griefs de non-conformité au droit supérieur sont mal fondés. La requête doit par conséquent être rejetée, dans la mesure où elle est recevable. Les requérants, qui succombent, supporteront les frais de justice (cf. art. 49 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36], applicable par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au Grand Conseil, qui a procédé sans l'assistance d'un avocat (cf. art. 55 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC).

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