

VD_OMNI CCST.2024.0009 vom 8. August 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-08-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2024.0009

FR: VD_OMNI CCST.2024.0009 du 8 août 2025

IT: VD_OMNI CCST.2024.0009 del 8 agosto 2025

Regeste

Association Choc Electrique, MEROT, MEYSTRE/Conseil d'Etat | Requête déposée contre la directive du Conseil d'Etat du 4 décembre 2024 concernant le décret du 20 décembre 2022 sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques. La directive attaquée est une ordonnance administrative dépourvue de règles de droit; elle ne peut en principe pas faire l'objet d'un contrôle abstrait. Les décisions rendues sur la base de cette directive pourront faire l'objet d'un contrôle concret, de sorte que les citoyens n'ont pas un besoin de protection juridique particulier au stade de l'élaboration du texte, qui justifierait de leur ouvrir une possibilité de contrôle abstrait. Requête irrecevable. Recours au TF pendant (1C_492/2025).

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des requêtes et des recours qui lui sont soumis. a) aa) Aux termes de l'art. 136 al. 2 let. a de la Constitution cantonale (Cst-VD; BLV 101), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur. L'art. 3 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; BLV 173.32), qui concrétise cette disposition constitutionnelle, précise que le contrôle de la Cour porte sur les actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (al. 1). Peuvent faire l'objet d'un tel contrôle, s'ils remplissent ces conditions, les lois et les décrets du Grand Conseil (al. 2, let. a), les règlements du Conseil d'Etat (al. 2 let. b LJC) et les directives publiées d'un département ou d'un service (al. 2 let. c LJC). La "norme cantonale" pouvant faire l'objet d'un contrôle abstrait (cf. art. 136 al. 2 Cst-VD) est donc un acte "contenant des règles de droit" (cf. art. 3 al. 1 LJC). En effet, la formule "s'ils remplissent ces conditions", à l'art. 3 al. 2 LJC, renvoie aux conditions de l'art. 3 al. 1 in fine LJC. C'est également ce qui ressort des travaux préparatoires relatifs à la LJC (cf. Exposé des motifs et projet de loi [EMPL] n o 188 sur la juridiction constitutionnelle, Bulletin du Grand Conseil [BGC] du 15 septembre 2004, p. 3661 s. ad art. 3; cf. ég. CCST.2023.0004 du 23 février 2024 consid. 1a). Cela vaut non seulement pour les actes législatifs du Grand Conseil et les règlements du Conseil d'Etat, mais également pour les directives publiées d'un département ou d'un service. bb) La notion de "règle de droit" figure dans la Constitution cantonale, à propos notamment des compétences en matière législative du Conseil d'Etat. Selon l'art. 120 al. 2 Cst-VD, le gouvernement cantonal "édicte des règles de droit, dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent; il édicte les dispositions nécessaires à l'application des lois et des décrets". Cependant, ni la Cst-VD, ni la LJC n'indiquent ce qu'il faut entendre par "règle de droit". La travaux parlementaires relatifs à la LJC exposent à cet égard qu'il s'agit des "normes générales et abstraites (i.e. pouvant être appliquées à un nombre

indéterminé ou indéterminable de personnes et de situations) qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure ". Ils ajoutent que cette notion désigne " des normes générales et abstraites et non d'éventuelles décisions à caractère général et concret, par exemple ", de sorte que " ne peuvent [...] pas faire l'objet d'une requête auprès de la Cour, les décrets du Grand Conseil relatifs au budget, à l'octroi de crédits ou encore à la convocation des assemblées de communes en vue d'une votation " (EMPL n o 188, BGC du 15 septembre 2004, p. 3650 et p. 3662 ad art. 3; cf. ég. sur les décisions à caractère général et concret TF 2C_330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 3.4.5). Au plan fédéral, l'art. 22 al. 4 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl; RS 171.10) dispose: " Sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences " (cf. notamment ATF 132 I 229 consid. 4.2; CCST.2017.0014 du 2 mars 2018 consid. 1a; CCST.2012.0003 du 18 mars 2013 consid. 1). La notion "d'application directe" contenue dans cette disposition sert en particulier à distinguer les règles de droit des ordonnances administratives ou des directives (cf. infra consid. 1a/dd; cf. notamment Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5 e éd. Berne 2021, n. 1588). cc) Dans le Canton de Vaud, le Conseil d'Etat est autorisé à édicter des règles de droit sous la forme d'arrêtés, actes ayant un objet particulier ou une durée de validité limitée, et de règlements, actes de portée générale ou avec une durée de validité longue voire indéterminée (cf. CCST.2020.0009 du 18 octobre 2021 consid. 1; CCST.2012.0003 du 18 mars 2013 consid. 1; CCST.2009.0004 du 29 mars 2010 consid. 1b; voir également l'art. 51 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat [LOCE; BLV 172.115]). Ni la Constitution, ni la législation cantonale n'excluent que le Conseil d'Etat adopte des directives (voir par exemple les directives d'application de la loi sur le personnel, accessibles sur la page internet de la Direction générale des ressources humaines [www.vd.ch/etat-droit-finances/etat-employeur/bases-legales/directives-dapplication-du-conseil-detat]). D'après l'exposé des motifs (EMPD n o 248, Juillet 2020, ad art. 17 DACCE), l'art. 17 DACCE charge le Conseil d'Etat d'élaborer une directive qui " précise les types d'assainissement admis, explique les différents délais d'assainissement et définit la méthode de calcul des seuils de consommation ". dd) En principe, de telles directives ont valeur d'ordonnance administrative de sorte que, selon la jurisprudence fédérale, elles n'ont pas force de loi (ATF 150 II 294 consid. 6.1; 146 II 321 consid. 4.3; 142 II 182 consid. 2.3.2). Bien que formulées de manière générale et abstraite, les ordonnances administratives, contrairement aux ordonnances législatives, n'énoncent pas de règles de droit, à savoir de dispositions générales et abstraites qui fondent directement des droits et des obligations aux administrés (cf. ATF 136 V 295 consid. 5.7; cf. ég. Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. I Les fondements, 3 e éd., Berne 2012, p. 421). Ces ordonnances s'adressent aux organes d'exécution, non pas (du moins directement) aux administrés (ibid., p. 421; ATF 142 II 182 consid. 2.3.2). A effet direct purement interne, elle sont communiquées aux offices et agents intéressés et ne sont en principe pas publiées dans le recueil officiel de la collectivité publique, même s'il arrive qu'exceptionnellement ce soit le cas (cf. Moor/Flückiger/Martenet, op. cit., p. 421, qui citent par exemple les ordonnances du Conseil fédéral). Les ordonnances administratives dites "interprétatives" visent à préciser l'interprétation d'une disposition légale donnée, afin d'en favoriser une application uniforme et de garantir l'égalité de traitement (cf. ATF 143 II 443 consid. 4.5.2; 136 V 295 consid. 5.7; 128 I 167 consid. 4.3; Moor/Flückiger/Martenet,

op. cit., p. 423). Elles n'ont cependant pas d'effets contraignants pour le juge qui, dans un cas d'application, peut s'en écarter s'il les estime contraires à la loi; en revanche, il en tient compte dans la mesure où elles permettent une application correcte des dispositions légales dans un cas d'espèce (cf. ATF 150 II 294 consid. 6.1, 146 II 321 consid. 4.3; 141 I 338 consid. 6.1 et les arrêts cités). ee) Dès lors qu'une directive (ou ordonnance administrative) ne contient en principe pas de règles de droit, il faut s'interroger sur les raisons qui ont conduit le législateur cantonal à prévoir que la voie de la requête à la Cour constitutionnelle était ouverte contre "les directives publiées d'un département ou d'un service" (art. 3 al. 2 let. c LJC). Dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat (EMPL n o 188, BGC du 15 septembre 2004, p. 3651), l'extension du "champ d'application des normes concernées par le contrôle abstrait" est justifiée ainsi: "Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral (ATF 128 I 167) a admis qu'un recours de droit public (contrôle abstrait) était ouvert à l'encontre d'une ordonnance administrative produisant des effets à l'égard de tiers. Dès lors, le Conseil d'Etat propose d'inclure dans l'examen de la Cour les directives d'un département ou d'un service". Le rapport de la Commission du Grand Conseil reprend cette explication (ibid., p. 3701): " le Conseil d'Etat souhaite que la Cour constitutionnelle puisse contrôler l'ensemble des actes qui peuvent faire l'objet d'un recours de droit public devant le Tribunal fédéral ". Or, aussi bien sous l'empire de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ) – avec le recours de droit public pour le contrôle abstrait de la constitutionnalité d'arrêtés cantonaux –, qu'actuellement sur la base de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ([LTF; RS 173.110] – cf. art. 82 let. b LTF), les ordonnances administratives, qui contiennent des règles générales et abstraites mais pas des règles de droit (leur effet direct est purement interne), ne peuvent en principe pas être attaquées directement car elles ne sauraient être valablement qualifiées d'actes normatifs à proprement parler (cf. Moor/Flückiger/Martenet, op. cit., p. 421; ATF 147 II 300 consid. 2). L'arrêt du Tribunal fédéral cité dans l'EMPL (ATF 128 I 167) se rapporte à une situation spéciale: celle de certaines ordonnances administratives déployant des effets externes, lorsque les citoyens ne peuvent pas, pratiquement ou juridiquement, attaquer des décisions ou des mesures qui seraient prises sur la base de tels textes (consid. 4.3: " Gegen Verwaltungsverordnungen ist demnach die staatsrechtliche Beschwerde nur zulässig, soweit sie Aussenwirkungen entfalten und wenn gestützt darauf keine Verfügungen bzw. Anordnungen getroffen werden, deren Anfechtung möglich und dem Betroffenen zumutbar ist. "). La contestation portait en l'occurrence sur un ordre d'intervention donné à la police cantonale, des citoyens ayant été de ce fait empêchés de participer à une manifestation politique; la question était alors de savoir comment garantir une protection juridique suffisante à ces citoyens (voir le regeste de l'ATF 128 I 167). Le recours déposé dans cette affaire a été déclaré irrecevable, le Tribunal fédéral considérant que, quand bien même l'ordre d'intervention litigieux avait des effets externes, les voies de droit existantes auraient permis aux recourants de contester les actes effectués sur la base de cet ordre d'intervention. Il ne se justifiait donc pas de leur ouvrir une voie de recours abstraite. On comprend donc qu'en rédigeant l'art. 3 al. 2 LJC, le législateur cantonal a voulu éviter que certaines mesures directement contraignantes pour les citoyens échappent à un contrôle judiciaire cantonal parce qu'elles n'étaient pas prises sous la forme d'une décision administrative (cf. art. 3 de la loi sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). b) Il y a tout d'abord lieu d'examiner si la Directive litigieuse contient des règles de droit, ce qu'allèguent les requérants, étant précisé que cela implique un examen matériel du contenu de l'acte en cause (cf. ATF 147 II 300 consid. 2; 135 II 328 consid. 2.1). aa) En l'occurrence, la

Directive contient tout d'abord un bref rappel général du contexte politique et historique de son adoption (ch. 1, préambule), ainsi que la liste des bases légales pertinentes en particulier en lien avec l'interdiction des chauffages électriques (ch. 3 "bases légales"). A son ch. 2, elle énonce ses objectifs, à savoir celui de " préciser les modalités de mise en œuvre du décret " et d'" apporter les précisions utiles à la marche à suivre pour planifier l'assainissement des bâtiments utilisant des chauffages électriques fixes à résistance ou des chauffe-eau électriques centralisés ou décentralisés ", équipant des bâtiments existants. La Directive contient ensuite des dispositions générales applicables aux deux types d'installations concernées par le Décret. Au ch. 4.1, elle comporte un renvoi statique à la norme SIA 380/1, édition 2016, s'agissant de la définition de bâtiments "chauffés", puis elle instaure un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur du Décret pour accomplir le devoir d'annonce prévu à l'art. 4 DACCE et expose l'objectif de cette annonce, à savoir le recensement des bâtiments concernés par la réglementation (ch. 4.2). A son ch. 4.3, la Directive rappelle que, de manière générale, il y a lieu de privilégier le recours aux énergies renouvelable pour le remplacement des installations électriques concernées, principe que l'on retrouve déjà à plusieurs reprises dans le Décret (cf. art. 7 al. 2, art. 9 al. 2 let. a, art. 12 al. 2, art. 14 al. 2 let. a et al. 3 DACCE). En lien avec les possibilités de dérogation, prévues à l'art. 5 DACCE (le service "peut accorder des dérogations [...]"), la Directive répète qu'elles pourront être accordées au cas par cas par le service compétent (plus précisément la Direction de l'énergie de la Direction générale de l'environnement ou DGE-DIREN) et qu'elles devront être motivées et étayées. Elle précise que les personnes souhaitant bénéficier d'une dérogation devront fournir des pièces bancaires et comptables attestant de leur impossibilité à effectuer les travaux requis, ce qui ressort déjà de l'art. 5 al. 2 DACCE ("le service prend en compte la situation financière des propriétaires qui peuvent justifier du fait qu'ils ne sont pas en mesure de financer les travaux par leurs propres ressources ou un crédit bancaire"), et ajoute les propriétaires doivent faire valoir au moins deux refus de crédit bancaire (ch. 4.4). Enfin, toujours dans les dispositions générales, la Directive rappelle que des subventions peuvent être accordées (cf. art. 6 DACCE), par le "Programme Bâtiments", sous réserve que la planification financière cantonale le permette. La Directive contient ensuite une section relative aux chauffages électriques centralisés des bâtiments (ch. 5), qui rappelle pour l'essentiel l'obligation et le délai d'assainissement, tous deux déjà prévus dans le Décret (cf. art. 7 et 8 DACCE). Elle contient une liste exemplative des énergies renouvelables à privilégier ("telles que: les chauffages à bois (bûches, pellets, plaquettes), les pompes à chaleur (air-eau, sol-eau, eau-eau), le chauffage à distance (CAD) alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur"). Le ch. 6 de la Directive, dédié aux chauffages électriques décentralisés des bâtiments, est celui qui fait l'objet de la majorité des griefs des requérants dans la présente cause. Il contient tout d'abord un rappel de l'art. 9 al. 2 let. a DACCE, selon lequel le remplacement des installations concernées doit être effectué par un autre système, les énergies renouvelables devant être privilégiées (première possibilité d'assainissement). Il expose ensuite les alternatives au remplacement, déjà prévues à l'art. 9 al. 2 let. b et c DACCE. La première alternative, à savoir à l'amélioration de la qualité énergétique de l'enveloppe du bâtiment, est traitée au ch. 6.1.1. Sur ce point, la Directive précise l'art. 9 al. 2 let. b DACCE en ce sens que le "seuil de consommation" visé par cette disposition est considéré comme atteint pour les bâtiments dont l'enveloppe a été isolée conformément aux valeurs de transformation de la norme SIA 380/1, édition 2016, ou qui présentent une catégorie d'enveloppe "A, B ou C" du certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB), ou encore qui sont certifiés Minergie. La deuxième alternative, à

savoir la compensation des besoins de chauffage par l'installation d'un système de production d'électricité renouvelable (cf. art. 9 al. 2 let. c DACCE), est traitée au ch. 6.1.2. La Directive précise à cet égard que la compensation est considérée comme suffisante ("seuil de consommation" atteint, selon la disposition précitée) pour les bâtiments dont les besoins de chaleur pour le chauffage sont compris entre 150% et 200% de la valeur limite fixée dans la norme SIA 380/1, édition 2016, ou qui présentent une catégorie d'enveloppe "C" du CECB, et qui couvrent 25% de leurs besoins d'électricité liés au chauffage du bâtiment par une installation de production d'électricité renouvelable, "notamment photovoltaïque". Elle précise en outre que seule la production d'électricité renouvelable simultanément consommée est prise en compte, dans la mesure où l'objectif est de réduire la quantité prélevée sur le réseau (cf. art. 9 al. 1 DACCE). Enfin, la Directive indique le logiciel utilisé pour effectuer le calcul des besoins, qui prend en compte une simultanéité horaire. Toujours en lien avec les chauffages électriques décentralisés, la Directive traite, au ch. 6.2, des possibilités d'assouplissement du délai d'assainissement. Le délai et les diverses possibilités d'assouplissement, à savoir la dispense provisoire de l'obligation d'assainir en cas de consommation totale d'électricité faible ou la possibilité de prolongation du délai de cinq ans en cas de consommation moyenne, sont d'ores et déjà prévus à l'art. 10 al. 1 et 2 DACCE. La Directive précise ensuite comment l'autorité entend déterminer le niveau de consommation du bâtiment. Elle se fonde sur un indice de consommation d'énergie électrique (IDE, exprimé en KWh/m

E. 2

Il résulte des considérants que la Directive n'est pas un acte soumis au contrôle abstrait de la conformité au droit supérieur (cf. art. 3 LJC). La requête est partant irrecevable. Les requérants, qui succombent, supporteront les frais de justice (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au Conseil d'Etat, 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.